Democracias en ejercicio

ANDAMIOS

Revista del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia para la deliberación pública


Knorke Leaf 2017

Nueva época, año 2, número 5, diciembre 2017

Elecciones y reforma de la justicia en Bolivia



respeto
democracias
representativa
diversidades
directa y participativa
libertad
culturas
soberanía
igualdad
intercultural
derechos
autonomías
comunitaria



contenido

EDITOR GENERAL
José Luis Exeni Rodríguez

COORDINACIÓN
Karina Herrera Miller
Elizabeth Huanca Coila
Pablo Antezana Quiroga
Norma Rios Portugal
Edgar Monrroy Chuquimia

DISEÑO
Pedro L. Arcani Reynaga

EDICIÓN
Wilfredo Apaza Torres

ARTISTA INVITADA
Norka Paz Rodo

IMPRESO EN: Artes Gráficas Sagitario S.R.L.

DEPÓSITO LEGAL: 4 - 3 - 35 - 16 P.O.
ISSN: 219-0539

Nueva época, Año 2, Número 5, diciembre 2017.
© OEP - Tribunal Supremo Electoral.
Av. Sánchez Lima Nº 2482, Sopocachi.
Teléfonos / Fax: (591-2) 242 4221 • 242 2338 • 242 3175.
www.oep.org.bo
La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia.

Las opiniones expresadas en la Revista Andamios son de exclusiva responsabilidad de las y los autores e invitados, y no responden necesariamente a la línea institucional del OEP.



Presentación

El domingo 3 de diciembre de 2017, las bolivianas y los bolivianos fuimos convocados a las urnas para elegir, por segunda vez en nuestra historia, a las altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Serán estas autoridades quienes, a partir de enero de 2018, den forma, ritmo y talante a la administración de justicia, que hoy acusa una multivariada crisis que –idealmente– tendrán que contribuir a revertir. Enorme desafío.

Esta segunda experiencia tuvo lugar en un contexto muy particular. No solo porque, como en el año 2011 –aunque con sus propias vicisitudes–, el proceso electoral fue objeto de temprana pugna partidaria, contrariamente al espíritu con el que el mecanismo fue concebido, sino porque a tan solo unos días de la jornada de votación el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) emitió la Sentencia Constitucional 0084/2017, que determina la aplicación preferente del Pacto de San José en lo que respecta a los derechos políticos y que, en la práctica, permite la repostulación de las autoridades electas por voto popular. Este hecho impactó en el ánimo de las electoras y los electores, acercando al proceso electoral a una figura más bien plebiscitaria.

Había un clima de relativa tensión cuando llegó la jornada de votación, pero que fue prontamente convertido en fiesta democrática con la participación masiva, pacífica y responsable de la ciudadanía. Una vez más, las bolivianas y los bolivianos dieron cuenta del vigor con el que se ejerce la democracia. Por su parte, y más allá del resultado y las distintas interpretaciones posibles, el Órgano Electoral Plurinacional concluyó la jornada electoral dando las certidumbres necesarias al país; por primera vez, en el mismo día de votación, el OEP entregó resultados al 80 % mediante el innovador sistema de transmisión rápida y segura de actas.

Es sobre este proceso electoral, la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, que trata el tema central de este número de la revista **Andamios**, el quinto en lo que va de esta nueva época. Esta edición, además de ser constancia del compromiso el OEP con la deliberación pública, plantea discutir en torno a las "Elecciones y reforma de la justicia en Bolivia" y otros temas del proceso democrático a través de 12 artículos y una entrevista. Así, en la sección *Contextos* se debate sobre los distintos procesos de reformas a la justicia que se dieron en el país, sobre los límites normativos que tiene la descentralización de la justicia, un análisis de la justicia desde la ética feminista, un balance de la Ley de Deslinde Jurisdiccional y las transformaciones de los sistemas normativos indígenas, y una interpretación sobre la participación de la sociedad civil en la reforma judicial.

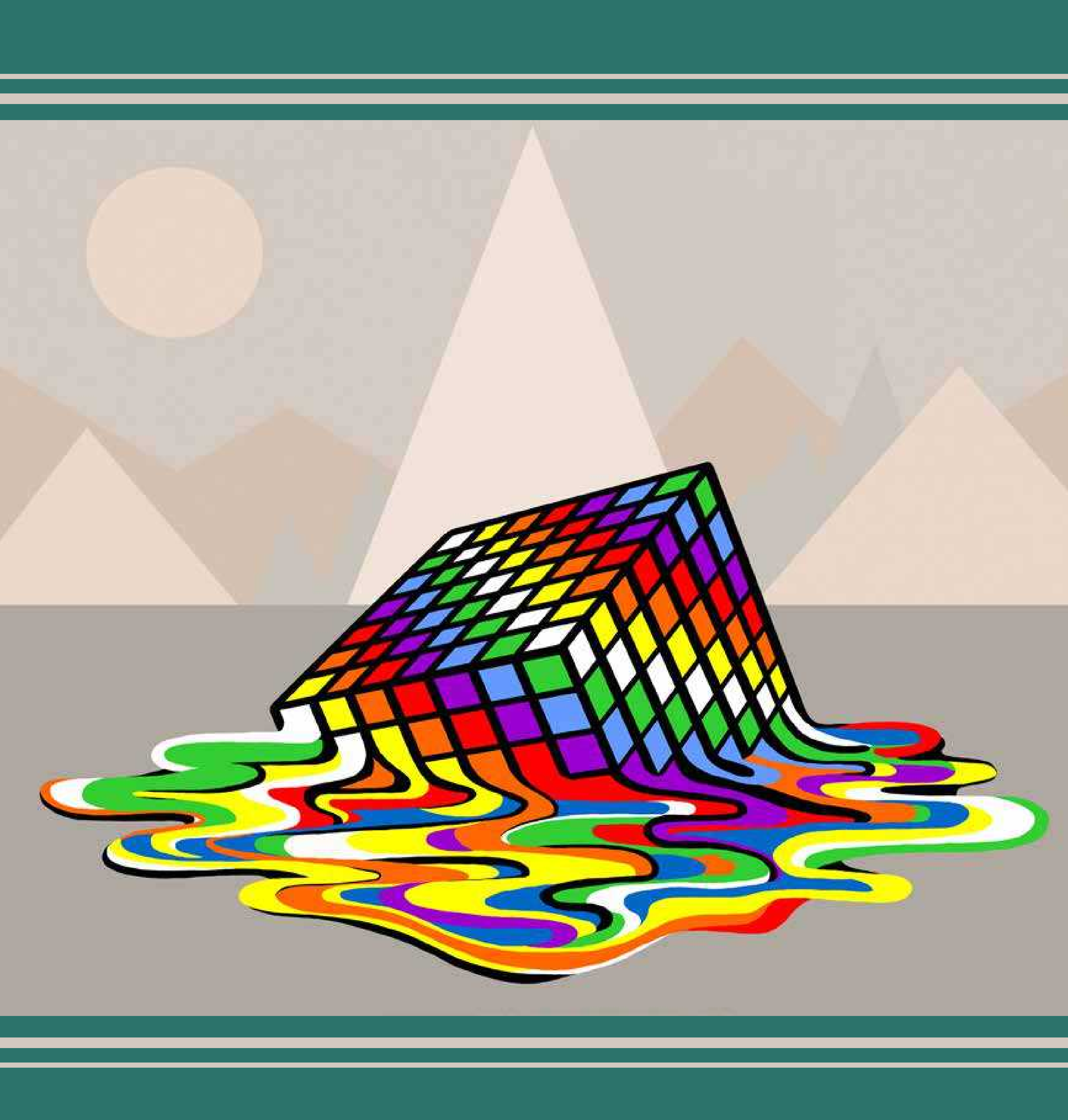
La sección *Electoralia* llega con tres artículos. El primero trata sobre los desafíos de la autonomía municipal y el caso de Shinahota, Cochabamba; el segundo hace una evaluación sobre la autonomía indígena de Huacaya; y el tercero un análisis sobre los límites y potenciales de la revocatoria de mandato, mecanismo de la democracia directa y participativa. En *Conversaciones* encontramos la voz de Mario Melo, experto en derechos indígenas, que plantea su mirada sobre la consulta previa; en tanto que la sección *Demodiversidad* analiza la consulta previa desde el rol que juega el Órgano Electoral Plurinacional. En *Desde/con el Sur* ofrecemos una lectura crítica de las transformaciones de la política en la región. Cierra la sección *Bibliofilia*, que reseña recientes publicaciones institucionales, del país e internacionales.

Este número, rico en cantidad y calidad de artículos, llega con los colores de Norka Paz, a quien invitamos a ilustrar el debate. Que sea grata la lectura y abundante el debate.

Órgano Electoral Plurinacional

Con/textos

Con/textos



La elección por voto directo de las altas autoridades judiciales en Bolivia

Héctor Arce Zaconeta

1. Una oportunidad para el cambio

Un elemento constitutivo de la ampliación de derechos ciudadanos y democratización de las decisiones más importantes del Estado fue la introducción del mecanismo de elección de Altas Autoridades Judiciales a través del voto directo y sufragio universal en la Constitución Política del Estado ("Constitución"). Este hito histórico marca sus inicios entre junio de 2006 y enero de 2009, cuando se llevó adelante el proceso constituyente, que se concretó con la aprobación, mediante referéndum nacional, de la nueva Constitución boliviana con 2.064.417 votos, lo que equivale al 61,43% de los resultados nacionales (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009). Votación que le confirió una extraordinaria legitimación social.

De esta manera, la Constitución Política del Estado estableció en su artículo 182 que "las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidas y elegidos mediante sufragio universal". Para tal efecto se determinó que la Asamblea Legislativa Plurinacional efectúe por dos tercios de votos la preselección de postulantes por cada departamento y que luego remita al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) la nómina de preseleccionados, para que a su vez el OEP proceda a la organización única y exclusiva del proceso electoral.

> Con esta nueva lógica, la determinación asumida por el pueblo boliviano de elegir a las máximas autoridades del Órgano Judicial de Bolivia por sufragio universal fue legítima y honesta.

Uno de los rasgos sobresalientes de este mecanismo democrático es que los postulantes (o persona alguna) no pueden realizar campaña electoral en favor de sus candidaturas, bajo pena de inhabilitación. Razón por la cual se determinó que el OEP sea el único responsable de difundir sus méritos.

En coherencia con lo anterior, se establecieron como requisitos generales el haber cumplido 30 años de edad, poseer título de abogado, haber desempeñado con honestidad y ética funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Consejo de la Magistratura. Asimismo, se toma en cuenta el hecho de haber ejercido la función de autoridad originaria bajo su sistema de justicia.

Criterios básicos que condicen con la naturaleza esencialmente *meritocrática* de este tipo de elección, ya que bajo este paradigma deben primar esencialmente los logros ético-morales y profesionales de los aspirantes, toda vez que en su momento ellos serán responsables de impartir el servicio social más básico y esencial en cualquier nación: el acceso a la justicia de manera integral y efectiva (Larrandart, 1992).

Con esta nueva lógica, la determinación asumida por el pueblo boliviano de elegir a las máximas autoridades del Órgano Judicial de Bolivia por sufragio universal fue legítima y honesta. Fue *legítima* porque el soberano buscó erradicar la inaceptable intromisión de los sectores políticos en la determinación de los miembros de las más altas magistraturas, que deben tomar decisiones trascendentales para el conjunto del pueblo boliviano, con estricta independencia e imparcialidad. Asimismo, fue *honesta* porque su intención era elegir directamente a los mejores juristas, quienes deben dirimir sus controversias en última instancia, precautelando el imperio del derecho y la justicia, fórmula que nació de una profunda reflexión y debate en torno a los mecanismos que permitirían ampliar la participación de la sociedad en la determinación del destino de sus instituciones judiciales.

Sin duda, este fue un avance democrático inédito y convirtió a Bolivia en el único país de Latinoamérica en

devolver al pueblo una responsabilidad de semejante trascendencia, ya que, hasta ese día, la elección de magistrados fue un botín de cuoteo político, lo que creó un grave estigma para las autoridades que iniciaban su labor. Como lo señaló el jurista y estadista argentino Juan Bautista Alberdi: "Si el gobierno elige al juez, el gobierno administra justicia, pues indirectamente hace la justicia quien hace al juez" (Alberdi, s.f.).

La elección de magistrados es un mecanismo cuyos sanos objetivos son construir la anhelada independencia judicial, evitar que los partidos políticos designen a las altas magistraturas del país, sorteando así conflictos de intereses sectoriales, y permitir que la sapiencia innata del pueblo seleccione a los juristas que demuestren idoneidad intelectual, conducta intachable y espíritu de servicio para encomendarles la sagrada labor de impartir justicia.

2. La puesta en marcha: un camino sinuoso y escarpado

Sin duda, el proceso de puesta en marcha de este mecanismo democrático el año 2011 transitó por un camino sinuoso y escarpado, que lamentablemente no alcanzó el fundamental objetivo de devolver la fe y la esperanza a la sociedad boliviana en su sistema de justicia.

En nuestro entender, existieron cuatro aspectos que desfiguraron el proceso de elección de magistrados. *El primero* de ellos fue que no se establecieron los filtros más adecuados para la preselección de candidatos a cargo de la Asamblea Legislativa, permitiendo que juristas sin credenciales –ni académicas ni morales– puedan pasar el proceso de selección.

En *segundo lugar*, el noble objetivo de devolver al pueblo la responsabilidad de elegir a sus máximas autoridades fue deformado por sectores de oposición política, que instauraron una campaña política irresponsable por el voto nulo y blanco, buscando convertir a este proceso de elección de magistrados en un plebiscito de popularidad del gobierno del presidente Evo Morales.

En *tercer lugar*, gran parte de los candidatos elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional tejieron alianzas clientelares con sectores corporativos y sociales del país para garantizar el voto que confirmaría su puesto. Lo que creó lealtades y deudas que finalmente serían pagadas a través de fallos judiciales y acciones irracionales. Aunque se autoafirmó el carácter plurinacional de nuestro país al contar con magistrados de origen indígena –lo que sin duda engalanó los palacios de justicia rompiendo el pasado colonial– ello no fue una garantía para construir una nueva justicia imparcial, igualitaria,

La elección de magistrados es un mecanismo cuyos sanos objetivos son construir la anhelada independencia judicial, evitar que los partidos políticos designen a las altas magistraturas del país, sorteando así conflictos de intereses sectoriales, y permitir que la sapiencia innata del pueblo seleccione a los juristas que demuestren idoneidad intelectual, conducta intachable y espíritu de servicio para encomendarles la sagrada labor de impartir justicia.

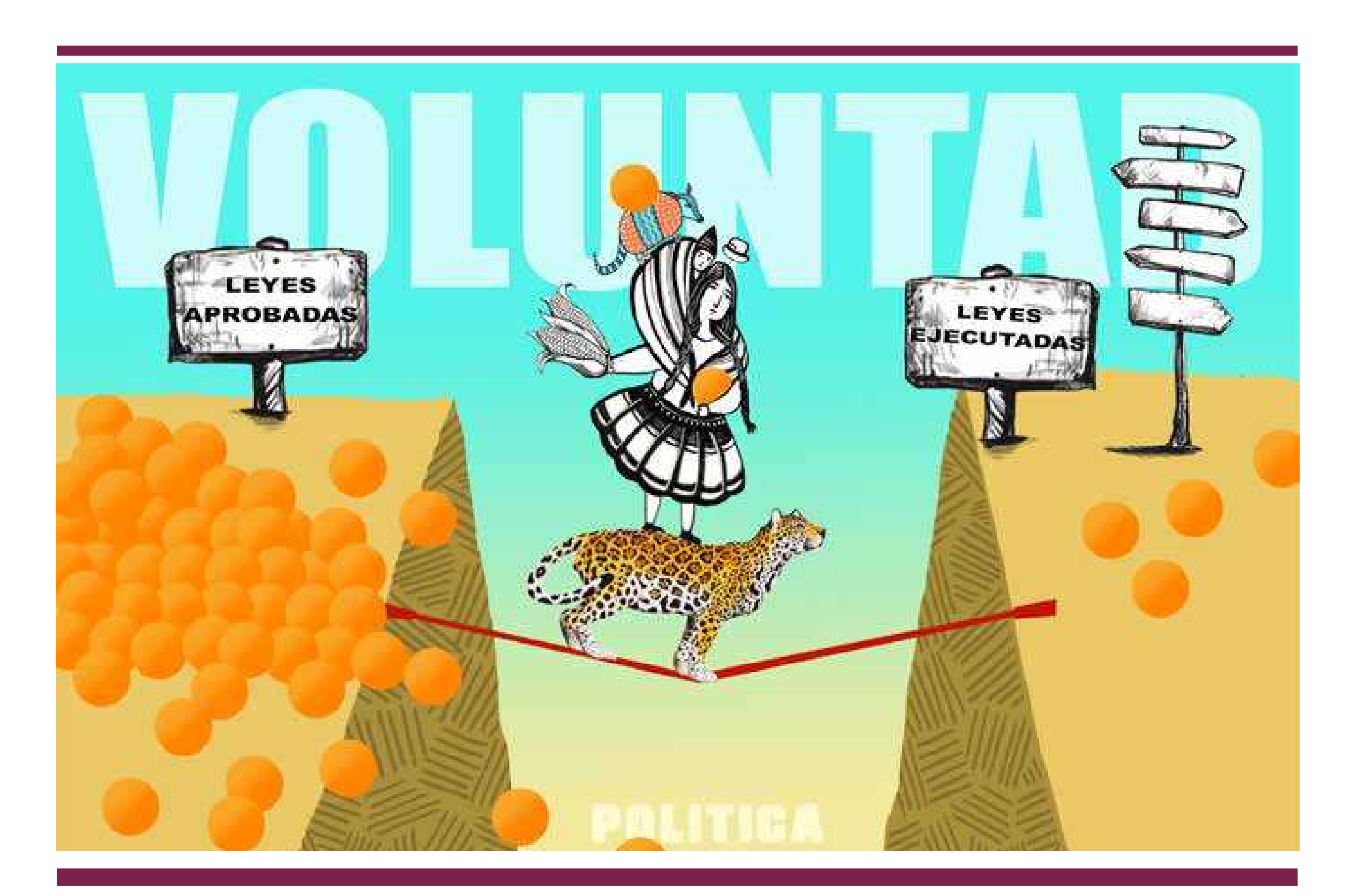
oportuna e independiente. Ésta, sin duda, fue la mayor de las desilusiones.

Finalmente, el año 2011 el OEP tuvo la tarea constitucional de difundir de manera exclusiva los méritos de los candidatos, lo que no fue logrado efectivamente por la draconiana reglamentación, que anuló la posibilidad real de permitir entrevistas y crear espacios públicos que, sin ser propagandísticos, permitan a los electores conocer la vida y la trayectoria de los aspirantes.

Por ello, la exigua difusión se ciñó a comunicar aspectos formales de sus hojas de vida, sin que exista la posibilidad real de que los electores conozcan verdaderamente a los aspirantes. *¿De qué otra forma un ciudadano puede formar convicciones sobre las credenciales académicas y morales de sus futuros magistrados?* Por supuesto, no debe permitirse una campaña electoral, pero las exageradas restricciones impidieron que la ciudadanía acceda a información esencial y de esta forma genere sus propias convicciones para votar de manera razonada.

Al respecto, recordemos que los "principios básicos relativos a la independencia de la judicatura" de las Naciones Unidas[1] señalan que "las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas, y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos", por lo que tal garantía de selección en el caso del voto directo es conocer las credenciales académicas y morales de a quiénes se está eligiendo. Concomitante con lo anterior, en el informe 2010 de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se afirmó la misma preocupación señalando que "si bien es cierto que el Estado tiene buenas razones para intentar establecer reglas que aseguren la equidad electoral, también lo es que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión cumple un rol fundamental

1 Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.



en los procesos eleccionarios, ya que a través de su ejercicio los ciudadanos pueden acceder a información vital para conocer las distintas propuestas de los candidatos y candidatas a acceder a cargos públicos".

No obstante, este ejercicio de prueba y error no invalida en absoluto la legitimidad y honestidad con la que este mecanismo democrático fue concebido y aprobado por el pueblo boliviano. Por el contrario, nuestro actual reto es fortalecerlo detectando los errores en su implementación, corrigiendo sus fallas y, si fuera necesario, replantearlo a futuro; pero sin quitarle al pueblo boliviano la responsabilidad de desarrollar una cultura meritocrática que debe ser avalada por su voto (Milán, 2015).

3. Un mecanismo democrático perfectible

Si se toma en cuenta las principales fallas en la puesta en marcha del sistema de elección de las máximas autoridades judiciales, ¿qué se está haciendo para corregirlas y qué opciones tenemos a futuro si este mecanismo finalmente requiere ser modificado?

Sobre la primera pregunta, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó el Reglamento de Preselección de Candidatos a Máximas Autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura. Norma que establece una clara ruta para la preselección en todas sus fases: inscripción, habilitación e inhabilitación, impugnaciones, publicación obligatoria de las listas en cada fase y las etapas para la evaluación de méritos, a través de un examen escrito y finalmente la entrevista.

Las medidas correctivas planteadas en este Reglamento buscan justamente superar las dificultades antes mencionadas, especialmente en lo referido a precautelar la preselección bajo criterios meritocráticos. En lo sustantivo a:

a) Reconocer principios rectores para el proceso de preselección, tales como la ética e integridad personal, publicidad, transparencia, idoneidad, respon-

(...) este ejercicio de prueba y error no invalida en absoluto la legitimidad y honestidad con la que este mecanismo democrático fue concebido y aprobado por el pueblo boliviano. Por el contrario, nuestro actual reto es fortalecerlo detectando los errores en su implementación, corrigiendo sus fallas y, si fuera necesario, replantearlo a futuro; pero sin quitarle al pueblo boliviano la responsabilidad de desarrollar una cultura meritocrática que debe ser avalada por su voto (Milán, 2015).

sabilidad, igualdad, equivalencia, plurinacionalidad, meritocracia, imparcialidad y competencia.

b) Asegurar que el 50 % de las personas preseleccionadas sean mujeres, así como la inclusión de postulantes indígena originario campesinos.

c) Determinar los requisitos comunes (especialmente los referidos a la inexistencia de antecedentes judiciales de ninguna índole, no formar parte de partidos políticos y no tener conflictos de interés) y los requisitos específicos (tener especialización o experiencia de más de ocho años en temas del cargo al que se postula y no haber sido sancionado por el Consejo de la Magistratura).

d) Permitir impugnaciones de los postulantes desde la publicación de postulaciones habilitadas y permitir presentar descargos a los impugnados.

e) Crear un proceso de evaluación en tres fases: evaluación curricular (con 40 puntos), evaluación escrita (con 30 puntos) y entrevista final (con 30 puntos). Parámetros proporcionales y equilibrados que permitirán reflejar calificaciones objetivas basadas en los méritos de los postulantes.

Las medidas correctivas planteadas en este Reglamento buscan justamente superar las dificultades antes mencionadas, especialmente en lo referido a precautelar la preselección bajo criterios meritocráticos.

Proceso de selección en el que se ha incorporado por primera vez al sistema universitario, a través de una Comisión de Alto Nivel de Delegados Académicos del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), quienes tuvieron la tarea de preservar la aplicación de principios meritocráticos en el proceso de preselección. Sin duda, estas medidas apuntarán a corregir las principales fallas del proceso de puesta en marcha de esta conquista constitucional inaugurada el año 2011, pero se debe tener presente que como todo mecanismo democrático éste es totalmente perfectible.

Sobre este último, presumiendo que en un futuro sea necesario realizar ajustes a la "fórmula boliviana" para la designación de las máximas autoridades judiciales, será necesario considerar la creación de un Sistema Mixto de Selección, es decir, un procedimiento donde los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial tengan un rol activo en la proposición y selección de las altas autoridades judiciales.

En este escenario hipotético, será necesario promover una reforma constitucional orientada a cambiar el sistema de selección de las máximas autoridades jurisdiccionales, así como la consecuente reforma a la Ley del Órgano Judicial, que permita una nueva forma de selección de vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia y jueces en todas las materias.

La reforma que se plantee para la selección de las máximas autoridades judiciales tiene la obligación de considerar que el administrador de justicia debe estar altamente cualificado, toda vez que sus determinaciones deberán reflejar una mayor atención, análisis y detalle; en ese caso, las sentencias valdrán por su cualidad y no por su cantidad.

Asimismo, y como sucede en otros países, también deberá velarse que los postulantes posean óptimas condiciones psíquicas para ejercer su función, introduciendo la obligación de un examen psicológico a fin de evitar elegir personas emocionalmente inestables, con enfermedades mentales o con tendencias discriminadoras (homófobo, racista, etc.), ello con el fin de excluir cualquier factor que pudiera incidir negativamente en una administración de justicia imparcial, independiente y proba (Viciano, 2017).

Por otra parte, las autoridades judiciales deberán ser las que asuman en su totalidad la responsabilidad de decidir los casos a su cargo, no su asesor o letrado. La evidencia demuestra que cada magistrado del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional está acompañado de un gran número de asesores, esto significa que delega artificialmente las reglas de la competencia, lo que ha generado a su vez que el Estado erogue mayores recursos por una misma actividad a diferentes personas creando un "juez multicéfalo". En este contexto, se deberá considerar la eliminación de los asesores y la necesidad de ampliar el número de autoridades jurisdiccionales (Sancho, 2007).

La reforma que se plantee para la selección de las máximas autoridades judiciales tiene la obligación de considerar que el administrador de justicia debe estar altamente cualificado, toda vez que sus determinaciones deberán reflejar una mayor atención, análisis y detalle; en ese caso, las sentencias valdrán por su cualidad y no por su cantidad.

4. Corolario

Con esta mirada realista, pero propositiva, se concluye que la elección de altas autoridades judiciales por voto

directo fue una reforma legítima y honesta, debatida y aprobada por el pueblo durante el proceso de la Asamblea Constituyente. Mecanismo democrático que busca sanamente generar condiciones meritocráticas como un prerrequisito para la transformación estructural de uno de los sectores más conservadores y coloniales de Bolivia: la administración de justicia.

No obstante, y como la historia lo ha comprobado, su proceso de implementación ha transitado un camino cuesta arriba debido a que su noble fin ha sido oscurecido por las acciones de sectores egoístas que transformaron esta importante consulta popular en un plebiscito de popularidad del presidente Morales. A través de esta desnaturalización se ha obstruido el fortalecimiento de una forma de democracia directa y se ha perjudicado el desarrollo del espíritu crítico del pueblo, que en estos espacios democráticos tenía la posibilidad de elegir –bajo un estricto análisis de conciencia– a las personas que en última instancia deben velar por sus derechos, bienes y libertad.

A pesar de ello, tenemos la firme convicción de que la renovación de la justicia no solo es posible, sino inevitable. Parafraseando al político inglés Harold Wilson: “Los que resisten el cambio se transforman en arquitectos de su propio deterioro, ya que la única institución humana que resiste el progreso es el cementerio”.

Referencias

Alberdi, Juan Bautista (s.f.). *Elementos de Derecho Público Provincial Argentino*. Obras completas. Buenos Aires: Iberoamérica.

Constitución Política del Estado (2009). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Larrandart, Lucila (1992). *Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial adHOC.

Millán Terán, Óscar Antonio (2015). “El sistema electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional”. En: *Revista Científica Cultural,* Vol. 19, N° 35, La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Sancho Gargallo, Ignacio (2007). “Ética Judicial: el paradigma del buen Juez”. En: *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, Nº 72. Barcelona: Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Referéndum Constituyente: Resultados Finales Corte Nacional Electoral*. Recuperado desde: https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/referendum_constituyente.pdf.

Viciano, Roberto (2017). *Jornadas Internacionales de Reflexión sobre Reforma de Justicia en América Latina*. Santa Cruz: Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Héctor Arce Zaconeta

Licenciado en Derecho por la Universidad Mayor de San Andrés, con una Maestría en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, se encuentra finalizando el Doctorado en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universidad de Valencia (España). Ejerció varios cargos públicos, se desempeñó como Ministro de Defensa Legal del Estado, Presidente de la Cámara de Diputados y Procurador General del Estado, actualmente ocupa el cargo de Ministro de Justicia y Transparencia Institucional. En el ámbito académico, es docente de las carreras de Derecho y Ciencias Políticas de la UMSA, y de la Universidad Andina Simón Bolívar.

DISCAPACITADOS
LESBIANAS GAYS
TRANSEXUALES
MUJERES

INDIGENAS
NEGROS
NIÑOS
ANIMALES



El largo proceso de reformas a la justicia en Bolivia

Ramiro Orías Arredondo

1. Introducción

Con la fundación de la República de Bolivia en 1825, el país vivía su primera transición constitucional en la tarea de organizar los poderes públicos. Uno de los retos era cómo transformar el poder colonial en una estructura republicana. La *metamorfosis* del legado hispano, de la Real Audiencia de Charcas a un Órgano Judicial democrático. El 5 de mayo de 1826, en el discurso pronunciado por el Libertador Simón Bolívar al Congreso Constituyente de Bolivia, a tiempo de presentar el proyecto de la primera Constitución, invocó la necesidad de asegurar una *independencia absoluta del Poder Judicial*; sin embargo, ese ha sido el objetivo más difícil de consolidar en el transcurrir de casi dos siglos de historia institucional (las cursivas son del autor).

En el último periodo histórico del país, desde la recuperación de la democracia en 1982 hasta hoy, la búsqueda de una justicia independiente ha continuado siendo uno de los mayores desafíos para el proceso de reforma de la justicia. En el periodo democrático, se podría decir que el país ha vivido un proceso de tres décadas de reforma judicial, se ha ensayado transformar la justicia desde diversas perspectivas. En un primer momento se focalizó en cambiar su diseño organizacional, luego se intentó mejorar la gestión judicial, también se ha buscado reformar sus procedimientos e incluso se han experimentado los más diversos modelos de designación de sus máximas autoridades; sin embargo, la sociedad boliviana mantiene el signo del desasosiego y la desconfianza. Parecería que hemos intentado todo, pero nada nos ha satisfecho. Actualmente la justicia boliviana se encuentra entre las de menor aprobación y confianza ciudadana en la región (Latinobarómetro, 2017)[1].

En este trabajo describiremos las principales iniciativas de reforma de la justicia desarrolladas en la etapa democrática, analizaremos sus desafíos políticos e institucionales pendientes, de cara al objetivo histórico de construir una política pública que afiance una justicia independiente, transparente y accesible para los ciudadanos.

2. La reforma judicial inconclusa

Desde que la República de Bolivia recuperó la democracia en 1982, en su proceso de construcción del Estado de Derecho, uno de los mayores desafíos ha sido la consolidación institucional y reforma del sistema de administración de justicia. En la primera década de continuidad democrática no hubo intentos significativos de cambio. A pesar de que el país reconstruía su institucionalidad democrática, el sector judicial continuó funcionando bajo los "Códigos Banzer" y la lógica autoritaria que dejó como legado el periodo anterior de las dictaduras militares. Luego se abriría un largo recorrido, de vastos esfuerzos, por buscar la transformación de la justicia, que llega hasta nuestros días.

2.1. La reforma constitucional de 1994 (1992-2003)

A principios de los años noventa, la realidad que mostraba este sector era dramática. El Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito (ILANUD, 1992) efectuó un profundo diagnóstico sobre la justicia penal en Bolivia, el cual puso en evidencia los problemas de retardación, vulneración de garantías constitucionales; corrupción, discriminación y selectividad en contra de sectores desaventajados, además de barreras económicas para un libre acceso.

Frente a este cuadro, se gestó un conjunto de pactos políticos para llevar a cabo la reforma de la justicia. El 9 de julio de 1992, los partidos políticos con representación parlamentaria concertaron una estrategia de modernización del Estado y suscribieron el denominado Acuerdo Nacional para la Reforma y Modernización del Estado. Un elemento sustancial de ese acuerdo fue impulsar una primera generación de reformas a la Constitución Política de 1967, que incluyó modificaciones importantes para el sistema de administración de justicia. Como efecto de este primer acuerdo político, las reformas parciales al texto

1 Según esta fuente, solo un 23% de los ciudadanos confía en la justicia boliviana.

constitucional aprobadas en 1994 establecieron la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo, además de un nuevo sistema para la designación de magistrados y el reconocimiento de las normas propias de las comunidades indígenas, como mecanismo de solución alternativa de conflictos.

Asimismo, se aprobó una nueva Ley de Organización Judicial[2], por la que se integró como parte del Poder Judicial a las cortes nacionales del Trabajo y de Minería. Con esto se dio un paso fundamental hacia la unidad jurisdiccional, ya que dichos tribunales hasta ese entonces eran parte de la jurisdicción especial administrativa. El año 1993 se creó el Ministerio de Justicia, que alentó diversas iniciativas legislativas orientadas a reformar la justicia, como la Ley Nº 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, del 15 de diciembre de 1994; la Ley Nº 1685, de Fianza Juratoria contra la Retardación de la Justicia Penal, del 2 de febrero de 1996; la Ley Nº 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar, de 28 de febrero de 1997; y la Ley 1770 de Arbitraje y Conciliación, de 10 de marzo de 1997.

La implementación de aquellas reformas constitucionales de 1994 tuvo un hito importante a fines de 1998, con la aprobación de las leyes del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, el Defensor del Pueblo y la designación de sus máximas autoridades por dos tercios de votos del Congreso Nacional, que fue quizás uno de los pocos casos de designación de altas cortes donde primaron criterios basados en méritos e idoneidad profesional sobre la sola decisión política.

Estas reformas abrieron el camino a una primera generación de cambios institucionales significativos en la administración de justicia. Se creó el Instituto de la Judicatura y se inició un vasto proceso de institucionalización del ingreso a la carrera judicial. El Consejo de la Judicatura asumió la conducción del régimen administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Por su parte, el Tribunal Constitucional transformó el sistema de control de la constitucionalidad y la garantía de los derechos de las personas, generando una profusa jurisprudencia.

Al poco tiempo, el 25 de marzo de 1999, mediante la Ley 1970, se promulgó el nuevo Código de Procedimiento Penal; que implicó uno de los mayores cambios en el sistema de enjuiciamiento penal, transformando un sistema inquisitivo hacia uno de tipo acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos (Gálvez y Verástegui, 2010). Lo novedoso de este proceso es que no se abocó solamente a emprender aquellos cambios normativos, sino que se aplicó un plan

Desde el año 2003 al 2005, los poderes públicos Legislativo, Judicial y Ejecutivo, concertaron una serie de acciones vinculadas a la construcción de una política pública para la reforma judicial, contenida en la propuesta Justicia para Todos: Consolidación Institucional del Sistema Judicial, como parte del proceso de construcción de una política de acceso a la justicia, que intentaba "constituir un esfuerzo que abre el desafío a los poderes públicos, a la sociedad civil y a la cooperación internacional para sumarse a una tarea extraordinaria y urgente necesidad para los bolivianos: Justicia para Todos".

estratégico de largo plazo para la implementación de la reforma procesal penal, coordinado por un Comité Ejecutivo presidido por el Ministro de Justicia, que incluyó la adecuación institucional y administrativa de los órganos de justicia, la capacitación de los operadores y el acompañamiento de la sociedad civil.

En marzo del año 2000 se convocó a un encuentro entre representantes de la sociedad civil y el Estado, denominado Diálogo por la Nueva Justicia (Ministerio de Justicia, 2000), que retroalimentó el proceso de reforma de la justicia penal y que se pronunció sobre la necesidad de continuar avanzando y profundizando las reformas, fortaleciendo los mecanismos de acceso a la justicia, la independencia judicial, la participación social, el respeto a los derechos humanos y la interculturalidad. Esta experiencia, aunque no constituyó necesariamente un proceso de deliberación sostenido o amplio, fue un primer intento de construir una política pública integral y concertada.

Paralelamente, se avanzó también en la adecuación institucional de las entidades encargadas de administrar justicia a sus nuevos roles dentro del proceso penal reformado. El 20 de diciembre de 2001 se aprobó la Ley de Ejecución Penal y Supervisión, a fin de adecuar el régimen penitenciario al nuevo Código Procesal Penal. Igualmente, se promulgó una norma para el Ministerio Público (Ley Nº 2175, del 13 de febrero de 2001), que le atribuye la responsabilidad estatal de ejercer de oficio la acción penal pública, así como la dirección funcional de la actuación policial en la investigación de los delitos, además de velar por la legalidad de estas investigaciones. Con esto se avanzó en un proceso de fortalecimiento del Ministerio Público, que significó inicialmente la institucionalización de la carrera fiscal, la apertura de su Instituto de Capacitación, la creación

2 República de Bolivia, Ley de Organización Judicial Nº 1455, La Paz, 18 de febrero de 1993.

del Instituto de Investigaciones Forenses y el establecimiento de plataformas para la atención a las víctimas. Con la Ley Nº 2496, del 4 de agosto de 2003, se creó el Servicio Nacional de Defensa Pública, con la finalidad de promover la igualdad entre las partes en el juicio penal y garantizar la inviolabilidad de la defensa, proporcionando defensa técnica penal a todo imputado carente de recursos económicos y a quienes no designen abogado para su defensa.

En grandes líneas, puede decirse que en este periodo existieron tres tipos de iniciativas que convergen sobre el ámbito judicial: (i) las constitucionales, que se tradujeron en una reforma de la Constitución en 1994; (ii) las estrictamente legislativas, que se materializaron en una serie de leyes y códigos; y (iii) las dirigidas a reformar procedimientos de gestión y administración. Como se puede apreciar, durante este tramo recorrido entre las reformas constitucionales de 1994, pasando por la puesta en marcha del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, así como la implementación del nuevo Código Procesal Penal, se transitó por una ruta de reformas progresivas, parciales, dispersas y algunas veces contradictorias entre sí, que buscaban dar respuestas a los difíciles problemas que hasta hoy enfrenta. Al parecer, esos grandes acuerdos políticos de inicios de los noventa, que permitieron construir una visión común entre los actores, se habían agotado y se hacía necesario volver a construir consensos básicos.

2.2. El plan Justicia para Todos (2003-2005)

Desde el año 2003 al 2005, los poderes públicos Legislativo, Judicial y Ejecutivo concertaron una serie de acciones vinculadas a la construcción de una política pública para la reforma judicial, contenida en la propuesta *Justicia para Todos: Consolidación Institucional del Sistema Judicial,* como parte del proceso de construcción de una política de acceso a la justicia, que intentaba "constituir un esfuerzo que abre el desafío a los poderes públicos, a la sociedad civil y a la cooperación internacional para sumarse a una tarea extraordinaria y urgente necesidad para los bolivianos: Justicia para Todos*".*

Como se identifica de manera clara en el Plan Justicia para Todos, el acceso a la justicia de los sectores vulnerables y excluidos de la sociedad nunca antes se constituyó en un objetivo central de las reformas judiciales. La propuesta ponía de manifiesto que uno de los principales problemas que afecta a vastos sectores de la población boliviana es el hecho de permanecer excluidos de los servicios de justicia: "Las falencias en la distribución del servicio y las barreras estructurales a su acceso por todas las personas en el territorio de la República". Se sostenía con firmeza: "Es preciso lograr un sistema judicial que, en la diversidad cultural, étnica y lingüística, garantice los principios universales que procuren la equidad y paz social".

Entre los años 2003 y 2005 se generaron diversas iniciativas orientadas a ampliar y diversificar la oferta judicial. La apuesta principal se concentró en el acceso a la justicia. Así, se dictó el Decreto Supremo Nº 28471, de 29 de noviembre de 2005, que reglamenta el sistema conciliatorio en Bolivia, como medio alternativo de solución de conflictos. Asimismo, se promulgó el Decreto Supremo Nº 28586, de 17 de enero de 2006, mediante el cual se creó el Programa Nacional de Acceso a la Justicia, como mecanismo para posibilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerables de la población boliviana, a través de la promoción de la cultura de paz, el empoderamiento de los grupos sociales más desfavorecidos, la aplicación de la Resolución Alternativa de Conflictos y la coordinación con la justicia formal.

Derivado de lo anterior se implementaron los Centros Integrados de Justicia, como espacios de esfuerzo conjunto entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el gobierno municipal, cuya finalidad principal fue brindar un servicio integral de justicia que posibilite a la población una solución pronta y oportuna a sus conflictos, programa que hasta hoy se ha mantenido bajo la denominación de servicios integrados de justicia. Como otro elemento de este programa, se planteó la creación de un *sistema de justicia de paz* que –aunque llegó a tener reconocimiento normativo– no fue puesto en práctica.

Así, mediante la Ley de Reformas Orgánicas y Procesales Reformas a la Ley de Organización Judicial Nº 3324, de 18 de enero de 2006, se incorporó como integrantes del Poder Judicial a los jueces de paz para la resolución de conflictos en la vía conciliatoria y de equidad. Esta

> En las elecciones generales de diciembre de 2005 se produjo un cambio fundamental en la democracia boliviana. El ciudadano Evo Morales Ayma ganó los comicios con una mayoría absoluta, junto a su partido el Movimiento Al Socialismo (MAS). Se gestó un nuevo cuadro político, que a pesar de contener los rasgos de una alta polarización, significó la construcción de una mayoría política que le daba una gran base social de respaldo a su programa de cambio político. Una de sus principales ofertas electorales fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente para proceder con una reforma total de la Constitución Política del Estado.

norma otorgaba a los jueces de paz jurisdicción y competencia para promover la conciliación en los conflictos individuales, comunitarios o vecinales que les sean presentados; y resolver en equidad el conflicto, cuando no se logre la conciliación, sin más limitaciones que las derivadas del orden público.

Con la meta de mejorar el servicio al ciudadano, se dio continuidad y se reforzaron algunos avances organizacionales, como el funcionamiento del Instituto de la Judicatura, la adopción de reglamentos para la carrera judicial y el régimen disciplinario, y convocatorias a concursos públicos. Aunque tuvieron un nacimiento promisorio duraron poco, los vientos de cambio congelaron el proceso.

El Plan *Justicia para Todos* constituyó uno de los principales esfuerzos orientados a plantear la reforma judicial como política pública para el acceso a la justicia. A pesar de que logró armonizar positivamente una visión común entre los tres poderes del Estado, no se pudo sostener en el largo plazo. Su base de legitimación social fue débil, se planteó como parte de los esfuerzos públicos para mejorar la oferta estatal, más que como una demanda social. Faltó una mayor concertación, acompañamiento y participación de la sociedad civil organizada. Por otra parte, elementos de corte presupuestario e institucional también afectaron. Esos fueron años de crisis económica y déficit público, además de políticamente difíciles; la erosión del sistema institucional era creciente. La respuesta fue buena, quizás tardía.

La nueva CPE define el sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional basado en el "pluralismo jurídico", estableciendo que la función judicial es única y se ejerce mediante la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción indígena originario campesina, y la jurisdicción constitucional (artículo 179). Se presenta un Consejo de la Magistratura que es parte del Órgano Judicial, encargado del régimen disciplinario, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; además de responsable de la formulación de políticas para su gestión (artículo 193).

2.3. Estado Plurinacional y justicia plural (2006-2014)

En las elecciones generales de diciembre de 2005 se produjo un cambio fundamental en la democracia boliviana. El ciudadano Evo Morales Ayma ganó los comicios con una mayoría absoluta, junto a su partido el Movimiento Al Socialismo (MAS). Se gestó un nuevo cuadro político, que a pesar de contener los rasgos de una alta polarización, significó la construcción de una mayoría política que le daba una gran base social de respaldo a su programa de cambio político. Una de sus principales ofertas electorales fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente para proceder con una reforma total de la Constitución Política del Estado.

Con ese fin, entre junio de 2006 y enero de 2009 el país vivió un dilatado proceso constituyente, que se concretó con la aprobación mediante referéndum nacional de una nueva Constitución Política del Estado, con un apoyo ciudadano expresado en las urnas superior al 60%, lo que le dio una gran base de legitimación social. Al mismo tiempo, el Órgano Judicial vivía una de las etapas de mayor crisis institucional, afectado por presiones del Órgano Ejecutivo, que culminaron en renuncias de varios de sus principales magistrados; acefalías que dejaron paralizado por casi tres años al Tribunal Constitucional y generaron una mora procesal en el despacho de causas. Paradójicamente, se vivía un cuadro inverso al periodo anterior; había un proyecto de cambio judicial con apoyo social, pero los actores políticos y operadores del sector justicia estaban enfrentados y habían perdido la visión común que guiara la política pública de reforma y acceso a la justicia.

Luego de un referéndum nacional, el 7 de febrero de 2009 se promulgó la nueva CPE, que define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. El nuevo texto constitucional reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales (individuales, colectivos y de los pueblos indígenas), así como garantías jurisdiccionales, estableciendo la vigencia y preeminencia de los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno. La vigencia plena, realización y respeto de estos derechos son el gran desafío del Estado boliviano.

La nueva CPE define el sistema de administración de justicia del Estado Plurinacional basado en el "pluralismo jurídico", estableciendo que la función judicial es única y se ejerce mediante la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental, la jurisdicción indígena originario campesina, y la jurisdicción constitucional (artículo 179). Se presenta un Consejo de la Magistratura que es parte del Órgano Judicial, encargado del régimen disciplinario, así como del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero; además de responsable de la formulación de políticas para su gestión (artículo 193).

La nueva Constitución define que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano (artículo 178).



Entre las innovaciones más llamativas del nuevo texto constitucional se tiene la elección de las más altas autoridades del Órgano Judicial mediante voto popular y sufragio universal, y el reconocimiento constitucional de la justicia indígena, que tiene igual jerarquía a la justicia ordinaria.

Dentro de este nuevo marco constitucional, la Asamblea Legislativa Plurinacional ha tenido la tarea de proceder al desarrollo legislativo de la esfera judicial. En los últimos años se han aprobado diferentes leyes destinadas a reorganizar el sistema de justicia. Primero, mediante la Ley Nº 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz", del 31 de marzo de 2010; se crearon los tribunales y juzgados anticorrupción, con competencia para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados, todo en el marco del respeto al pluralismo jurídico. Al presente, esta jurisdicción especial no se ha implementado.

Luego se aprobó la Ley Nº 007, de 18 de mayo de 2010, de modificaciones al sistema normativo penal; la Ley Nº 025 del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010, que regula la estructura, organización y funcionamiento del "nuevo" Órgano Judicial; la Ley Nº 027, de 6 de julio de 2012, que establece la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional. En fecha 29 de diciembre de 2010 se promulgó la Ley Nº 073 de Deslinde Jurisdiccional, con el fin de regular los ámbitos de vigencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina, y determinar los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones, en el marco del pluralismo jurídico.

A la par de definir la nueva organización de la esfera judicial, se diseñó un proceso de transición para pasar del Poder Judicial fundado en la Constitución reformada de 1994, hacia los nuevos órganos de la justicia establecidos en la nueva CPE de 2009. Para ello, inicialmente se aprobó la Ley Nº 003 de Necesidad de Transición a los nuevos entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, de 13 de febrero de 2010, a fin de disponer el periodo de transición para la implementación de las nuevas leyes. En este ámbito se declaran transitorios todos los cargos judiciales y se otorga al Presidente del Estado facultades extraordinarias para que, por decreto supremo, designe autoridades interinas de dichos entes jurisdiccionales[3]. A partir de aquello, algunos sectores políticos y de la opinión pública expresaron cuestionamientos a la independencia de aquellas autoridades así nominadas frente al Órgano Ejecutivo[4]. Particularmente, ha llamado la atención de ciertos observadores externos la actuación de algunos fiscales en casos de interés político, así como

3 Presidencia del Estado Plurinacional, Decreto Supremo Nº 432, de 17 de febrero de 2010.

4 El Ejecutivo designó con carácter interino por decreto supremo a 18 altas autoridades del Órgano Judicial.

el procesamiento de múltiples autoridades públicas de anteriores gestiones gubernamentales[5].

Se debe destacar también que se aprobaron las leyes electorales y de su régimen para los procedimientos electorales[6], entre los que se reglamenta los procesos de elección por voto popular de los magistrados del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional; para luego convocar a las primeras elecciones judiciales del 16 de octubre de 2011, para la elección de las máximas autoridades nacionales de los nuevos entes del sistema de justicia. El proceso transitó un camino accidentado. Diversos sectores políticos de la oposición y de la sociedad objetaron la fase de preselección de candidatos, a cargo de la Asamblea Legislativa, que lejos de efectuar una calificación de méritos, resolvió con una votación política de mayoría. La insatisfacción se tradujo en una campaña por el voto nulo y en blanco, que se impuso en las urnas sobre los votos válidos en favor de los electos (Pásara, 2014).

El 2 de enero de 2012 tomaron posesión de sus cargos los nuevos magistrados y consejeros electos por voto popular. Luego de cerca de seis años de funciones, pese a algunos de sus intentos por avanzar en la agenda de la justicia plural, ciertos hechos de corrupción, redes de extorsión, opacidad en nombramientos interinos inferiores y deficiencias administrativas, junto a una escasa capacidad de planificación y trabajo conjunto de los organismos de justicia, dejan el sello de una amplia insatisfacción en la administración judicial. Por ejemplo, dichos órganos del sistema judicial aprobaron sus planes estratégicos institucionales, donde cada uno definió sus prioridades; pero no existe un plan maestro del sector justicia concertado entre ellos. Se intentó crear un consejo superior del sistema de justicia, que no ha podido generar un plan nacional de reforma judicial, lo que ha paralizado el compromiso de la cooperación internacional para acompañar este proceso. Al interior de los cuatro cuerpos colegiados, las pugnas de poder se han reflejado en la rotación de las respectivas presidencias, debilitando el liderazgo y continuidad institucional en los planes de reforma. Este periodo habría adolecido de un referente claro, faltó un vocero de las reformas. El liderazgo político se difuminó debido a la rotación de los titulares a cargo del Ministerio de Justicia, legisladores que no defendían las reformas y finalmente autoridades judiciales electas por el voto que no formaron el capital político suficiente para implementarlas y expandirlas.



En 2012 el Ministerio de Justicia presentó un Plan Sectorial de Justicia Plural 2013-2015, que no fue concertado con los órganos operadores de la justicia, y resulta muy difícil comprender cómo esta cartera de Estado podría ser cabeza de sector, cuando al frente tiene un Órgano del Estado a cargo de la función judicial.

En diciembre de 2012 las máximas autoridades nacionales de la justicia convocaron a la Primera Cumbre Judicial Plurinacional, realizada en La Paz, cuya segunda versión se realizó en julio de 2013 y contó con la participación de diversas organizaciones sociales. Entre las conclusiones del encuentro se demandó un incremento del 0,15% al

5 "Comunidad Europea preocupada por juicio a expresidentes" (20 de marzo de 2010). Semanario *Pulso* Nº 544. "La ONU preocupada por la proliferación de acusaciones de desacato en Bolivia" (10 de febrero de 2012). *La Razón*.

6 Ley del Órgano Electoral Plurinacional Nº 018, de 16 de junio de 2010. Ley del Régimen Electoral N° 026, de 30 de junio de 2010.

3% del presupuesto asignado por parte del Tesoro General de la Nación (TGN), lo que significa incrementar 19 veces los fondos que recibe, mediante la incorporación de recursos económicos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para una autonomía económica. Este proceso fue deslegitimado por el Ejecutivo, cuando la entonces Ministra de Justicia lo calificó como un "total fracaso" y que sus conclusiones constituían un pliego petitorio al erario nacional[7]. Lo cierto es que el encuentro no terminó con un plan de implementación o una agenda común entre todos los órganos judiciales, ni recibió el apoyo político necesario para poder avanzar en sus metas trazadas.

A nivel normativo, en este periodo se continuó con la obra legislativa. En marzo de 2013 se aprobó la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia N° 348. Sin embargo, pese a los avances e instrumentos que creó la nueva norma, las limitaciones y brechas en el sistema judicial subsisten, como la existencia de pocos juzgados especializados, además de la escasez de fiscales y médicos forenses, sobrecarga procesal, capacitación deficiente de los operadores, y bajas asignaciones presupuestarias para los servicios de atención y albergue de las mujeres víctimas (Roosta *et al.*, 2014).

En este tiempo también se aprobó el Código Procesal Constitucional, por Ley Nº 254, de 5 de julio de 2012, con la finalidad de regular los procesos ante la jurisdicción constitucional.

Se han aprobado importantes códigos en diversas materias, como el nuevo Código de Procedimiento Civil (Ley Nº 439, de 19 de noviembre de 2013), el Código de Familias (Ley Nº 603, de 19 de noviembre de 2014) y el Código Niña, Niño, Adolescente (Ley Nº 548, de 23 de julio de 2014). Los tres códigos establecen que se deberá elaborar y ejecutar un plan de implementación, incluyendo componentes de gestión, reglamentación, creación y redistribución de juzgados en las tres materias, infraestructura y tecnología, formación y reclutamiento de jueces, en fin, en sí mismo, un verdadero programa de reforma judicial, sin embargo, al presente su nivel de implementación presenta notables rezagos.

Dentro de la reforma de la justicia civil, se promulgó la Ley del Notariado Nº 483, de 25 de enero de 2014, que regula el ejercicio de la función notarial, con la innovación de introducir la "vía notarial voluntaria", que permitiría desjudicializar diversos procesos donde no haya contención. Así podrían resolverse, por acuerdo de partes ante esa vía, desde divorcios consentidos hasta trámites menores que usualmente requerían una orden judicial; lo que se espera contribuya a reducir la carga judicial. Sin embargo, esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, y ocasionó el juzgamiento y destitución por parte de la Asamblea Legislativa de tres magistrados, que adoptaron la suspensión de la norma como medida cautelar; lo que claramente afectó las condiciones de independencia de dicho Órgano, encargado del control constitucional. En abril de 2017, tres de los cuatro miembros del actual Consejo de la Magistratura renunciaron a sus cargos, bajó presión de un juicio de responsabilidades iniciado en su contra por el Legislativo.

Finalmente, frente a la grave crisis de la justicia el presidente Morales convocó el año 2016 a una Cumbre Nacional de Justicia, de la que emergió una amplia como ambiciosa agenda de trabajo. Mediante la Ley 898, de enero de 2017, se conformó una comisión interinstitucional compuesta por representantes del sector público, bajo la presidencia del Ministro de Justicia; su labor es implementar las conclusiones de la Cumbre de Justicia. Esta instancia ha asumido ciertas funciones propias del Consejo de la Magistratura, respecto a la carrera judicial y la remoción de jueces, habiendo destituido a cerca de 100 jueces, sin garantizar un debido procesamiento, como reclamaron los afectados.

En este contexto se ha convocado, para diciembre de 2017, a la segunda elección judicial. Las autoridades electas en este proceso tendrán el reto de recuperar el liderazgo de la reforma judicial, hasta hoy inconclusa y que el país tanto clama.

3. Algunas reflexiones finales

¿Qué hemos aprendido hasta aquí? ¿Qué lecciones nos ofrece la trayectoria histórica reciente de la reforma judicial?

Podríamos empezar por decir que los problemas que enfrenta la justicia en Bolivia no han estado aislados de aquellos que confronta la vida política del país. En ese contexto, una primera premisa es que solo es posible una reforma genuinamente democrática de la justicia en una democracia robusta y plural, con pesos y contrapesos al poder. De la trayectoria histórica estudiada podemos concluir que las iniciativas más notables de reforma de la institucionalidad democrática boliviana –aunque escasas– fueron aquellas donde hubo mayores consensos políticos. Así como los acuerdos políticos del año 1990, que viabilizaron cortes electorales imparciales y posibilitaron las reformas constitucionales de 1994, 2004 y 2009. Cada cual, en su medida, significó avances democráticos para la ciudadanía. Solo así, en el ámbito de la construcción de grandes consensos, la reforma

7 "Cumbre sugiere aumentar 19 veces el presupuesto judicial" (25 de julio de 2013). *La Razón*.

judicial se convertirá en política de Estado. Si no hay voluntad política genuina para construir una política pública de acceso a una justicia independiente y transparente, por muchos planes y comisiones que se creen, leyes o códigos que se aprueben, la sostenibilidad de las reformas será siempre débil y efímera, se dispersarán esfuerzos y los impactos no se verán. Hemos visto que en estos años se hizo mucho, se usaron múltiples recursos y energías; pero al final no fueron duraderos y sus resultados se diluyeron.

Este proceso debe implicar un diálogo y coordinación de múltiples actores. Como requisito de toda reforma exitosa se plantea que sea respaldada por una alianza de diversos sectores, incluidos los políticos, líderes de opinión, académicos, organizaciones sociales, civiles y operadores del sistema. Entre ellos, los miembros de la judicatura, que tradicionalmente ha jugado un rol más bien discreto y tímido, muchas veces con resistencia al cambio; ahora son los llamados a implementar y liderar, desde dentro, las próximas reformas.

Referencias

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia

Gálvez, Álvaro; Verástegui, Paulino (2010). *Panorama de la reforma del sistema de justicia penal en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) (1992). *Informe sobre el funcionamiento del sistema penal en Bolivia.* La Paz: USAID.

Latinobarométro, C. (2017). *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarométro.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2000). *Diálogo por la nueva justicia.* La Paz.

Pásara, Luis (2014). *Elecciones Judiciales en Bolivia, una experiencia inédita*. Washington DC: Fundación para el Debido Proceso - Fundación Construir.

Roosta, Manigeh; Baptista, Rosario; Mamani, Rolando (2014). *Un laberinto sin salida. Trayectoria e itinerario de las mujeres en la búsqueda de justicia.* La Paz: CIDES-UMSA.

Ramiro Orías Arredondo

Abogado, Magister en Estudios Internacionales, profesor universitario, especialista en derechos humanos, acceso y reforma de la justicia. Actualmente se desempeña como Oficial de Programas Senior de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF).

Límites normativos para la descentralización de la justicia en Bolivia*

Iván Carlos Arandia Ledezma

1. Planteamiento de la problemática

Elaborar un texto a partir de una obra ya publicada no es una tarea sencilla, peor si es el propio autor quien se la impone; entonces emerge para él más que para otros, dos formidables desafíos. Primero, sintetizar aquello que en el libro se intentó presentar de una forma más bien amplia, sin por ello caer en la simple recensión o, por el contrario, exceder en demasiados detalles provocando tedio en el lector. Segundo, procurar una mirada crítica y objetiva sin mutilar la esencia de lo inicialmente afirmado, confrontando el impacto que en su momento pudo haber producido en los lectores con las reflexiones propias del proceso natural de maduración de las ideas, siempre en el marco de la autocrítica y el deseo de mejorar lo ya hecho.

Dicho esto, cabe observar en primer término que pese a los más recientes intentos de reforma, materializados centralmente en la introducción de la elección por voto popular de las más altas autoridades judiciales y en ciertas modificaciones a la legislación procesal en determinadas materias, el sistema boliviano de administración de justicia ordinaria mantiene más o menos una misma estructura y similares códigos de funcionamiento, no sorprende así que continúe sumido en una profunda crisis de legitimidad y eficiencia, acaso agudizada en los últimos años. No obstante, sin pretender caer en justificaciones simplistas, se observa que la crisis judicial es, con matices, una constante en la realidad latinoamericana. Así, Hammergren (2005) concluyó, sobre la base de los resultados de cinco estudios realizados en cincos diferentes países de la región sobre la misma materia, que las reformas y su fracaso responden en gran medida a disfunciones e inexactitudes en la información que el mundo académico y técnico brinda a los tomadores de decisiones, por lo que "(…) no es sorprendente que muchas reformas hayan tenido resultados decepcionantes (pues, el paréntesis es nuestro) los remedios suelen enfocarse en problemas menos relevantes, subestiman cuestiones clave y malinterpretan causas y relaciones".

(…) pese a los más recientes intentos de reforma, materializados centralmente en la introducción de la elección por voto popular de las más altas autoridades judiciales y en ciertas modificaciones a la legislación procesal en determinadas materias, el sistema boliviano de administración de justicia ordinaria mantiene más o menos una misma estructura y similares códigos de funcionamiento, no sorprende así que continúe sumido en una profunda crisis de legitimidad y eficiencia, acaso agudizada en los últimos años.

En este marco, es necesario no perder de vista uno de los aspectos centrales de la gestión pública en general y de la administración judicial en particular: la compleja relación entre el poder formal en sus diferentes manifestaciones (la jurisdiccional, entre ellas) y el territorio, del que se nota un cierto abandono temático que a la larga parece haber internalizado en el imaginario colectivo la idea de un aparato judicial incuestionablemente ligado a la centralización, error de base que en su momento inhibió –y aún lo hace– injustificadamente, el enorme potencial transformador que en esta dimensión de lo público subyace; no obstante, esta situación parece ir cambiando paulatinamente, así lo demuestran por ejemplo dos referentes analíticos válidos recientes específicamente relacionados con el tema:

a) La Cumbre Nacional de Justicia Plural, una iniciativa estatal desarrollada en 2016 como una forma de abrir la discusión a la sociedad civil (Ministerio de Comunicación, 2016), de cuyas conclusiones tomamos, para efectos del presente estudio, solamente dos, insertas casi de manera colateral dentro del eje temático denominado "acceso a la justicia", a saber: i) Estructura del sistema de justicia. Desconcentración progresiva de los servicios de justicia, que respondan a criterios técnicos de necesidades del servicio público de justicia, po-

blación y territorio para posibilitar un real acceso a la justicia de la población [Creación de casas judiciales y Desconcentración de la investigación forense]; y ii) Insuficiencia de servicios: “La responsabilidad de las Entidades Territoriales Autónomas en la implementación y/o fortalecimiento de servicios de justicia”.

b) Desde una perspectiva más académica, el texto denominado “Perspectivas de la justicia en Bolivia. 10 temas críticos y una agenda de investigación”, resultado de un proceso de consulta y debate entre expertos y decisores, en cuyo contenido se identificó como parte del eje temático 2 (área de investigación 4), el punto relacionado a la “Cobertura, acceso y competencias; reorganización de la justicia en el marco del Estado Plurinacional con autonomías”, con 7 líneas de orientación investigativa[1].

De esta forma, se visibiliza la importancia de ciertos aspectos medulares que hacen a la problemática y que hasta ahora fueron desplazados, destacando aquellos vinculados al ejercicio de la potestad estatal de impartir justicia en su relación con dos grandes conjuntos de variables: a) *Estructurales*, Territorio, modelo de Estado y régimen de gobierno, como parte de la dimensión estática del proceso; y b) *Funcionales*, Descentralización, las políticas públicas y el ejercicio competencial sobre la materia, como parte de la dimensión dinámica del mismo, factores cuya complejidad se desenvuelve en el marco de una persistente cultura administrativa centralista en tensión permanente con cualquier tipo de política descentralizadora o “distribuidora” del poder que fuere planteada, de tal forma que las tentaciones de evitar su avance o, en su caso, “retornar al centro”, están siempre presentes, peor en materia de administración de justicia, un área de la función pública tradicionalmente reacia a cualquier cambio.

Debe entenderse, en primer término, que la judicial nace como una de las funciones más descentralizadas, al menos en su aspecto estrictamente jurisdiccional, pues en este ámbito el servicio (juzgar) es prestado por el funcionario (juez) de forma inmediata al usuario (litigante) y es mediante los mecanismos de impugnación que la decisión se va centralizando y, con ello, alejando de las partes. En sentido contrario, las funciones de gobierno judicial comparten con el resto de la administración pública los mismos cánones de operación centralizada.

2. Elementos de análisis para la descentralización de la administración de justicia en Bolivia

Debe entenderse, en primer término, que la judicial nace como una de las funciones más descentralizadas, al menos en su aspecto estrictamente jurisdiccional, pues en este ámbito el servicio (juzgar) es prestado por el funcionario (juez) de forma inmediata al usuario (litigante) y es mediante los mecanismos de impugnación que la decisión se va centralizando y, con ello, alejando de las partes. En sentido contrario, las funciones de gobierno judicial comparten con el resto de la administración pública los mismos cánones de operación centralizada. Con esta aclaración, pasamos a desglosar los elementos que creemos relevantes para la temática, subdividiéndolos en cinco grupos, perfectamente distinguibles entre sí; pero también indisolublemente interconectados en una relación de factores altamente compleja.

2.1. Aspectos estructurales: “modelo de Estado” (estática) versus “gestión funcional” (dinámica)

Del texto de la Constitución vigente se extrae un modelo de Estado de carácter claramente compuesto, fundando, a partir de lo señalado por el Art. 1 del texto constitucional, una estructura estatal ciertamente unitaria; pero a la vez descentralizada y con autonomías, elementos en apariencia discordantes cohabitando en un escenario de tensiones aún irresueltas, conformando en una sola disposición normativa un complejo dialéctico que se nutre de la disputa entre un bloque axiológico desconcentrador [centrífugo: plurinacionalidad/pluralismo, descentralización, autonomías] frente a otro más bien concentrador [centrípeto: unidad e integración], imponiéndose el carácter activo del primero (rector de la cotidianidad de la gestión: las políticas públicas) sobre el tono más bien reactivo que define al segundo (rector

1 Destaca entre ellas, para los objetivos del presente estudio, las siguientes: a) Elaborar propuestas para el desarrollo del marco competencial en torno a la justicia y a la seguridad ciudadana en el contexto del modelo autonómico del Estado Plurinacional, planteando qué tipo de ajustes competenciales deberían realizarse para mejorar el acceso a la justicia, especialmente en los municipios rurales; b) Analizar los mecanismos para una mayor inversión de los distintos niveles autonómicos en infraestructura y equipamiento judicial, en el marco de lo prescrito en la CPE como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos: “Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial” (Art. 302, Inc. I, Núm. 28); c) Análisis de las condiciones y límites para la transferencia o delegación de las facultades “reglamentaria y ejecutiva” en la administración de justicia por parte del Gobierno central a los niveles autonómicos departamental y municipal, en el marco del Art. 298, Inc. II, Núm. 24, de la CPE; y d) Desarrollar propuestas de política pública para el cumplimiento de la prescripción constitucional con relación al ejercicio de la competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas para la creación de instancias de conciliación ciudadana orientadas a la resolución de conflictos entre comunidades y vecinos sobre cuestiones de carácter municipal.

de situaciones excepcionales: muro de contención ante posibles tendencias desintegradoras).

Por otra parte, es preciso distinguir el "modo de Estado" (unitario o federal, simple o compuesto) de la forma de gestión del aparato público, y el ámbito o espacio en el que se toman las decisiones principales, pues no siempre llegan a ser congruentes. Así, existen Estados formalmente federales/compuestos, estructurados bajo un modelo ciertamente proclive a la descentralización, que funcionan en los hechos de forma muy centralizada (es el caso de las llamadas federaciones centralizadas), como Estados formalmente organizados bajo un modelo unitario/simple, estructuralmente proclive a la centralización, operando en los hechos muy descentralizadamente. Al separar ambas dimensiones, se abre la posibilidad de modificar sustancialmente, sin afectar el modelo de Estado, los patrones de comportamiento estatal mediante mecanismos operativos de descentralización y/o desconcentración, afirmación que alcanza también, aunque con especiales características y limitaciones, al aparato de administración de justicia, como se verá más adelante.

La no consideración de lo precedente retrasó o restringió en alguna medida los efectos de cualquier intento de reforma en materia de justicia, pues el cambio de la matriz de organización territorial que logró afectar notablemente tanto la estructura como la forma de funcionamiento del aparato estatal en su conjunto, con notables innovaciones a todo nivel, no logró ingresar con la misma fuerza al ámbito de la función judicial, más propiamente ordinaria, al menos no con la misma intensidad, limitando sus mayores cambios a: i) La forma de elección de sus más altas autoridades; ii) La eliminación del circuito judicial general de una instancia, la de los jueces de instrucción, instaurando una categoría única de jueces públicos y tribunales de sentencia, como primer nivel [inferior] del sistema procesal; y iii) La creación de la Dirección Administrativa y Financiera del Órgano Judicial, que escinde de la función de gobierno judicial propiamente dicha la administración estrictamente financiera. En lo restante, los cambios organizativos son, a juicio nuestro, mínimos, lo que ciertamente debe llamar a la reflexión.

2.2. Unidad de la función judicial y régimen de gobierno

La idea bastante generalizada de que el límite insalvable para la descentralización/desconcentración de la justicia provendría del principio de "unidad de la función judicial"[2] es ciertamente erróneo, en tanto se trata de una previsión más funcional que estructural, a fin de evitar el establecimiento de jueces y/o tribunales de excepción al margen de la estructura de jueces y tribunales constitucionalmente establecida con carácter previo al hecho o hechos que motivan el juzgamiento en cualquiera de las materias en las que está organizado el Derecho, relacionada más a la necesidad de precautelar en favor del ciudadano la garantía de un juez o tribunal competente e imparcial que a la estructura y la forma de funcionamiento (centralizadas o no) del aparato judicial, el riesgo de establecimiento de tribunales especiales al margen del cuerpo ordinario de jueces.

El primer precepto que sí entra en tensión real y sostenida con la idea de descentralizar o desconcentrar la administración de justicia se encuentra en el régimen de gobierno a nivel subnacional y proviene de los Arts. 272, 277, 280 y 283 de la CPE; además del Art. 12.II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), los cuales, analizados en su integralidad, excluyen a esta materia de la distribución funcional primaria de matriz republicana[3] y que a nivel subnacional se caracteriza por una división únicamente dual del poder (Legislativo y Ejecutivo, no así Judicial) negando un receptor válido para la movilización de competencias judiciales hacia los niveles autonómicos, lo que no ocurre en el caso de las NPIOC y su autonomía, pues de acuerdo al mandato de los Arts. 289 y 290 de la Constitución, este nivel goza de una suerte de "autogobierno ampliado" a ser ejercido de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, sin mayores límites que los establecidos en la CPE y que le sean aplicables.

Por consiguiente, al no encontrarse la autonomía indígena originario campesina sometida a la división dual de poderes públicos prevista para los gobiernos subnacionales de régimen "republicano", es perfectamente posible que a este nivel se prevean, en virtud de sus normas básicas institucionales (estatutos de autonomía), verdaderos órganos o mecanismos judiciales estructurados bajo sus propios arreglos organizativos, constituyéndose éstos en receptores perfectamente habilitados para asumir las competencias que en materia de justicia les sean transferidas o delegadas desde el nivel central mediante procesos de movilización competencial. Así, por ejemplo, la Ley de Deslinde Jurisdiccional llega a constituirse materialmente en una verdadera norma de transferencia competencial sobre la materia, lo que hace que en el ámbito de las relaciones intersistémicas entre lo occidental/republicano y lo indígena originario campesino, sea posible hablar de elementos propios del llamado "federalismo judicial". Se trata, ciertamente, de un elemento destacado en el arreglo constitucional boliviano en lo referente a las regulaciones sobre lo judicial. Mientras que para el caso de la justicia

2 En realidad, la CPE expresa que "la función judicial es única" (Art. 179.I, CPE).

3 La "dimensión organizacional republicana" abarca, para los efectos del presente texto, las autonomías departamental, regional y municipal (sometidos a una división funcional interna del poder dual solamente: legislativa y ejecutiva), no así a la autonomía indígena originario campesina, la cual goza de plena libertad organizativa.

ordinaria y agroambiental, la situación es diferente y la intervención de los gobiernos subnacionales en materia de justicia es prácticamente nula, salvo procesos de coordinación y/o cooperación (a ser comentados más adelante) en temas puntuales, relacionados más con las labores de gobierno judicial que con el ejercicio jurisdiccional propiamente dicho.

No obstante, cabe reflexionar sobre la posibilidad de una interpretación constitucional maximizadora que, quizás lindando en lo audaz y siguiendo la doctrina española, asuma que las funciones de "gobierno judicial" específicamente formarían parte, al menos parcialmente, de la función pública general, vinculándose más a las competencias referidas a inversión en obras y servicios, y a la función pública antes que a la competencia específica relativa a "administración de justicia", lo que podría superar en cierta medida las limitaciones que emergen del Art. 12 de la CPE para la intervención de los gobiernos subnacionales en la dotación de la infraestructura y el equipamiento necesarios para el funcionamiento de los tribunales y juzgados, pudiendo llegar a abarcar incluso al personal de apoyo jurisdiccional y administrativo. Pero ello no pasa, valga la aclaración, de una reflexión inicial que merece un mayor debate en tanto podría entrar en tensión con el principio de independencia judicial, que es central para el funcionamiento democrático.

2.3. Territorio y legitimidad de la función jurisdiccional

Uno de los elementos que más llama la atención es que el sistema de elección de las autoridades judiciales del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Constitucional Plurinacional por circunscripción departamental hace que la variable territorial ingrese en la dinámica cupular de los altos tribunales, introduciendo: i) *En el ámbito de lo político*, primero, el conocimiento de los contextos locales en la resolución de las causas, contribuyendo a la superación, así sea parcial, de la tan criticada "lejanía" de la realidad con la que se resuelven las impugnaciones o reclamos ante los jueces y, segundo, la elección por circunscripciones territoriales (departamentales) también adquiere relevancia considerando que el nivel de legitimidad tanto de origen como de gestión en los procesos eleccionarios de circunscripción espacial menor tienden a ser, por lo general, más altos (mayor cercanía elector/elegido y mejores posibilidades de control social), aportando con ello a una mayor cohesión territorial al interior



del departamento, aglutinando preferencias alrededor de las candidaturas y la posterior elección del "representante"[4] judicial del departamento ante un alto Tribunal, cuya jurisdicción de alcance nacional bien podría lograr que tales efectos se irradien a todo el territorio del Estado; ii) *En lo jurisdiccional*, partiendo del fundamento general de la pluralidad y el pluralismo que informan a nuestro modelo de Estado (Art. 1 de la CPE), se entiende que en los altos tribunales se condensan, como en toda instancia pública cuya legitimidad se genera directamente a partir de mecanismos plebiscitarios, todas las corrientes y visiones acerca de los intereses generales, de tal forma que la elección directa de sus miembros por circunscripciones territoriales aportaría al sistema de un conocimiento directo de los diferentes contextos socioculturales existentes en nuestro país en la persona de los candidatos, aportando a la construcción de una visión más plural del derecho positivo, adicional a la que emerge por peso propio de la coexistencia de éste con el Derecho Indígena Originario Campesino, generando, a la larga, una suerte de "jurisprudencia diversa" que bien podría emerger de la aplicación de normas subnacionales marcadas a su vez de grados variables de diversidad legislativa, elemento que no resulta extraño a un Estado compuesto que ha optado por distribuir territorialmente sus capacidades de gobierno, entre ellas la de legislar, siempre dentro de ciertas esferas competenciales definidas a partir de la Norma Suprema y sus leyes de desarrollo; y iii) *En lo referido al denominado gobierno judicial,* ámbito en el que si bien el arreglo organizacional judicial asigna al Consejo de la Magistratura las labores propias de soporte administrativo, quedan aún algunas como atribuciones de los altos tribunales, entre ellos, ciertos nombramientos (vocales y funcionarios departamentales, organización de juzgados, etc.), que bien pueden ser mejor desarrollados sobre la base del conocimiento de las realidades locales por parte de los magistrados encargados de la toma de decisiones, principalmente en aquellos aspectos que residualmente quedaron bajo su competencia.

Este es un elemento que abre derroteros nuevos para la investigación y el diseño de políticas públicas en materia de justicia, pues responde, en esencia, a un aspecto de la gestión hasta hoy ausente de los debates nacionales; pero que sin duda aportará en gran medida a materializar el pluralismo más allá de solo lo indígena y promoverá una mayor congruencia entre la estructura y funcionamiento judicial, con relación a la estructura territorial general del Estado, ambos derivados del texto de la Constitución.

4 Se entrecomilla pues se aleja del concepto tradicional de representación política, generalmente aplicado al análisis de los ejecutivos y legislativos.

2.4. Análisis competencial

Competencialmente hablando, el Art. 298.I.21 de la CPE determina que la competencia relativa a la "Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral" es privativa del nivel central del Estado; por consiguiente, se entiende que si bien ninguna de sus facultades puede ser transferida o delegada, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) tiene sobre ella un amplísimo margen para desarrollar procesos de ingeniería procesal que bien podrían establecer "circuitos judiciales procesales" que concluyan en todas sus instancias en tribunales de jurisdicción subnacional, más propiamente en los Tribunales Departamentales de Justicia, por ejemplo, como una medida que "evita" la centralización vía impugnación y promueve una descentralización jurisdiccional bastante eficiente en tanto descongestiona los tribunales de jurisdicción mayor, por un lado, y garantiza un cierto nivel de pluralidad en las interpretaciones judiciales, por otro. Algo que ha dejado de ser extraño a nuestra realidad, dadas las características de nuestro actual modelo de Estado, en el que los gobiernos subnacionales gozan de espacios más o menos amplios para el ejercicio de su capacidad legislativa en el marco de sus competencias exclusivas, no siendo extraño que de esa potencial diversidad normativa en ciernes emerjan también una suerte de criterios de aplicación normativa de carácter diverso.

Este es un elemento que abre derroteros nuevos para la investigación y el diseño de políticas públicas en materia de justicia, pues responde, en esencia, a un aspecto de la gestión hasta hoy ausente de los debates nacionales; pero que sin duda aportará en gran medida a materializar el pluralismo más allá de solo lo indígena y promoverá una mayor congruencia entre la estructura y funcionamiento judicial, con relación a la estructura territorial general del Estado, ambos derivados del texto de la Constitución.

Por otra parte, el Art. 298.II.24 de la CPE establece como una competencia exclusiva del nivel central del Estado la referida a "administración de justicia", noción que incluye, en su delimitación material tanto las funciones jurisdiccionales propiamente dichas con las de gobierno judicial o apoyo administrativo, conciliando los elementos de autoridad/potestad/atribución con los elementos de recursos, organización/burocracia y territorio. Al tratarse ésta de una competencia exclusiva, podría pensarse, al menos en el plano teórico, que su transferencia o delegación sería jurídicamente factible, lo que no es precisamente así, pues desde un análisis constitucional

integrativo se tiene que al no existir órganos judiciales subnacionales propiamente dichos, tampoco existiría el interlocutor intergubernamental válido para tal efecto, por lo que la movilidad o circulación de las facultades ejecutiva y reglamentaria solo podría producirse, en este caso, dentro del mismo órgano –el Judicial–, a dos niveles: i) en el aspecto jurisdiccional en específico (juzgar) mediante procesos de descentralización de enfoque procesal diferenciado, basado en la independencia judicial, como se tiene expresado; y ii) en lo referente al gobierno judicial, básicamente a partir de procesos de descentralización administrativa o desconcentración tanto del Consejo de la Magistratura como de mayores espacios de decisión en este aspecto a los tribunales departamentales de justicia, lo que de cierta forma facilitaría las decisiones organizacionales y las acercaría a las realidades locales[5]. Por lo descrito, se trata entonces de una competencia "inmóvil", comportándose en definitiva como una competencia privativa del nivel central del Estado y a la vez un área funcional estatal constitucionalmente asignada, por mandato del Art. 12 de la CPE, a un órgano de gobierno especializado, el cual podrá prever, dentro del marco de la legislación nacional, las posibilidades de funcionamiento descentralizado que la CPE le permita.

Esta peculiar situación llama sobremanera la atención, puesto que además en nuestro arreglo constitucional la denominada "administración de justicia" es considerada tanto una función estatal y potestad de gobierno, regida por su propio órgano y regulada por el Art. 12 de la Constitución (régimen de gobierno), como una competencia territorial asignada con carácter de exclusividad al nivel central del Estado (régimen competencial territorial), una cuestión que sin duda debe ser tomada en serio, pues en ella confluyen elementos muy particulares que en determinadas circunstancias pueden generar fácilmente escenarios de tensión normativa, posibilidad cierta pero sustancialmente limitada por la reserva de ley prevista en la Disposición Transitoria Segunda de la CPE, que ordena y reserva para la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) la tarea de emitir la Ley de Organización Judicial (LOJ), lo que priva parcialmente a este Órgano de gobierno de su capacidad de autoorganización, uno de los componentes centrales de su independencia, entendiéndose de ello que su estructura organizativa, al menos en sus rasgos más básicos, es definida por un órgano de gobierno ajeno, en este caso, el Legislativo, lo que nos lleva a afirmar que el régimen de gobierno boliviano adolece de una acusada asimetría, pues el principio de independencia no se aplica con la misma intensidad a todos los órganos de poder, afectando, en consecuencia, el principio de igualdad jerárquica que supuestamente debe subsistir entre ellos, ya que tanto el Legislativo como el Ejecutivo gozan de una independencia amplia, esto es, un autogobierno real en sus dos componentes centrales de capacidad de autoorganización y capacidad de autogestión sin más límites que los constitucionales y legales; mientras que la condición de los órganos Judicial y Electoral es sustancialmente distinta, pues su capacidad de autoorganización es en gran medida compartida con la ALP, instancia que en definitiva define su estructura mediante leyes orgánicas.

Es entonces razonable concluir que desde su misma génesis, el Órgano Judicial enfrenta notables limitaciones, incluso estructurales, para materializar su tan extrañada independencia y, con ello, para determinar autónomamente mecanismos de funcionamiento descentralizados; sin embargo, si se entiende que las leyes orgánicas llevan implícito en su naturaleza un carácter de acusada generalidad, el legislador ordinario deberá también entender que su contenido se limitará a regular en líneas muy gruesas las estructuras y pautas de funcionamiento de los otros órganos del poder público, dejando espacios más o menos amplios para un ejercicio pleno de las facultades ejecutiva (autogestión) y reglamentaria (autonomía de regulación externa e interna), generando interesantes espacios para que sea el propio judicial el que termine de configurar su estructura organizativa y su forma de funcionamiento con base en las previsiones contenidas tanto en la CPE como en su ley orgánica, lo que precisará, lógicamente, de un cierto nivel de fortaleza interna y decisión de política institucional.

Adicionalmente, otro de los elementos que más limita las posibilidades descentralizadoras que subyacen en el texto de nuestra Constitución, tanto para el funcionamiento estatal en general como para el judicial en particular, es el de la aplicación, a mi juicio, tendenciosamente centralista que se suele hacer de dos figuras jurídicas clave, como son la "reserva de Ley", por un lado, y la "cláusula residual", por otro, elementos que bien podrían ser, a futuro, objeto de un análisis en mayor profundidad a efectos de una aplicación armónica con el nuevo modelo de Estado.

2.5. Mecanismos de gestión para una gestión descentralizada de la justicia

Finalmente, los procesos de coordinación y cooperación, tanto vertical/territorial como horizontal/funcional, pueden, como se dijo antes, servir para superar al menos en parte tanto los límites competenciales (entendiendo que la materia de "Administración de Justicia" tiene una base altamente centralizada y una movilidad competencial prácticamente nula) como los que devienen del régimen de gobierno (estructurales), constituyendo un espacio amplio pero limitado a cierto tipo de acciones

5 Tómese como referencia la experiencia del Tribunal Departamental de Santa Cruz, que materializó el proceso de "Delimitación de la jurisdicción de sedes judiciales del municipio de Santa Cruz de la Sierra y conformación de la zona judicial metropolitana y la zona judicial del norte integrado para el despacho de diligencias, citaciones y notificaciones", mediante instructivo Nº 02/2016 de 1 de abril, cuya aplicación ha determinado materialmente la jurisdicción territorial de los juzgados distribuidos en el territorio municipal y su área de influencia metropolitana.

> El Órgano Judicial enfrenta notables limitaciones, incluso estructurales, para materializar su tan extrañada independencia y, con ello, para determinar autónomamente mecanismos de funcionamiento descentralizados; sin embargo, si se entiende que las leyes orgánicas llevan implícito en su naturaleza un carácter de acusada generalidad, el legislador ordinario deberá también entender que su contenido se limitará a regular en líneas muy gruesas las estructuras y pautas de funcionamiento de los otros órganos del poder público (…)

concretas (programas y proyectos concurrentes) que en ningún caso involucren la traslación de los elementos esenciales propios de las áreas funcionales macroconstitucionalmente asignadas a cada órgano de gobierno.

Así, por ejemplo, resultaría constitucionalmente inadmisible pretender que mediante convenio se habilite al Judicial para que emita leyes o normas reglamentarias generales, o permitir que el Legislativo o el Ejecutivo administren justicia de manera directa y en el sentido estricto del término (salvo la justicia administrativa, claro está); pero sí es posible que entre todos ellos ejecuten de manera conjunta acciones de gestión concretas, principalmente en el plano de infraestructura y equipamiento.

Es esperanzadora la existencia ya de experiencias al respecto, así tenemos la construcción de casas de justicia por parte de algunos gobiernos municipales (infraestructura) o la coordinación de los jueces con las defensorías de la niñez y adolescencia para algunos temas en concreto, entre otras acciones coordinadas y concurrentes.

Es necesario ahondar en este aspecto específico de la problemática para superar, sin vulnerar, las limitaciones estructurales que la CPE impone a los gobiernos subnacionales para participar de alguna forma en la gestión de ciertas áreas de la función judicial.

3. Conclusión

Los preceptos constitucionales vigentes configuran un espacio cierto, pero limitado para el diseño y ejecución de políticas dirigidas a una gestión más descentralizada de la administración judicial, precisando para que ello se materialice de algunas condiciones de base, a saber, entre otras:

a) *Voluntad política* para entender, primero, que las diversidades político/administrativa, legislativa y jurisprudencial son parte del modelo de Estado visionado por el constituyente y que en tal razón deben ser asumidos como factores de cohesión antes que de disgregación y, segundo, con base en lo anterior, introducir en los contenidos de la legislación orgánica tanto adjetiva como sustantiva, los elementos estructurales y procesales esenciales para el efecto;

b) *Fortalecimiento de las capacidades del propio Órgano Judicial* para un adecuado ejercicio de sus atribuciones reglamentarias, de autogobierno y autogestión para la realización del sistema jurídico/judicial emergente, pero también de su nivel de influencia en las políticas judiciales nacionalmente decididas a través de la "iniciativa legislativa", lo que implica el fortalecimiento de sus instancias académicas y de investigación; y

c) *La capacidad de toda la comunidad jurídica* (academia, burocracia judicial y foro profesional) para romper tradiciones y esquemas de funcionamiento anacrónicos, cuyo enraizamiento retrasa el desarrollo de alternativas de organización antes impensadas y que hoy, además de ser jurídicamente viables y administrativamente posibles, resultan necesarias para enfrentar una crisis que parece ahondarse y que bien puede ser superada, al menos en parte, acomodando "lo judicial" al modelo de Estado autonómico y descentralizado constitucionalmente previsto.

De esta forma, la hipótesis central de la investigación se confirma parcialmente, puesto que si bien la CPE abre espacios para el establecimiento de una gestión de la justicia en algunos casos descentralizada y en otros desconcentrada, el poder para la decisión política que las efectivice se mantiene en gran medida en el nivel central del Estado, esto en razón a: i) un reparto competencial altamente centralizado sobre la materia; y ii) que abre, no obstante, un espacio decisional interesante a partir de la facultad reglamentaria que en este caso corresponde a las propias instancias que componen el Órgano Judicial, mediante la iniciativa legislativa en materia judicial y a través de la ejecución de inversión concurrente de programas y proyectos puntuales directamente o indirectamente relacionados con la administración de justicia en su más amplio concepto, sin que ello implique vulneración al reparto competencial constitucionalmente blindado ni al régimen de gobierno vigente en nuestra economía jurídica. Las cartas están sobre la mesa.

Referencias

Arandia Ledezma, Iván Carlos (2017). *Descentralizar la justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad* (2da. Ed.). Sucre: Universidad Mayor Real y Pontificia San Francisco Xavier, CEIJ, FANCESA.

------------------------ (Coord.) (2010). *Bases metodológicas para la investigación del Derecho en contextos interculturales* (2da. edición). Sucre: Instituto de la Judicatura de Bolivia, PIEB, AECID.

------------------------ (Coord.) (2010). *Estructuras de administración de justicia en Estados compuestos*. Sucre: Instituto de la Judicatura de Bolivia.

------------------------ (Coord.) (2011). *La formación judicial en Bolivia. Perspectivas de futuro*. Sucre: Instituto de la Judicatura de Bolivia.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

Ley del Órgano Judicial N° 025 (2010).

* El presente texto pretende sintetizar el contenido del libro de mi autoría titulado Descentralizar la justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad, publicado en sus dos ediciones durante este mismo año, la primera con auspicio del Comité Editorial de la Universidad Mayor Real y Pontificia San Francisco Xavier (USFX) y la segunda coeditada entre la USFX y el Centro de Estudios e Investigación Socio-Jurídica (CEISJ), con apoyo de FANCESA.

Iván Carlos Arandia Ledezma

Abogado (USFX), Máster en Ciencia Política (UNIA), Magister en Administración de Justicia (USFX) y Doctor en Gobierno y Administración Pública (IUOG/UCM). Cuenta con varias publicaciones, entre las que destaca su libro *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad* (2017).

Reintepretar nuestra justicia desde la teoría y la ética feministas

Pilar Uriona Crespo

1. Pensar la justicia más allá de la recomposición de poderes

Tal como ha ocurrido en otros procesos de selección de representantes a nivel nacional, departamental y municipal, la puesta en marcha de las Elecciones Judiciales en Bolivia ha generado, nuevamente, la activación de estrategias electorales para incorporar como criterio la equidad de género, bajo el supuesto de que su aplicación contribuirá a combatir la subrepresentación femenina y, en consecuencia, llevará a concretar los procesos de democratización que son parte del proyecto de cambio propuesto con la Asamblea Constituyente.

Si bien considero que garantizar una composición paritaria en las listas de candidaturas es clave, sobre todo porque con ello se contribuye a desestabilizar aquellos imaginarios patriarcales que aún cuestionan y se resisten a que las mujeres tengan presencia y actúen en lo público estatal, también creo que es importante tener claro que los debates públicos sobre la transformación de la justicia en nuestro país requieren destacar reflexiones que problematizan este elemento y van más allá de los argumentos que se quedan solo en la esfera vinculada a la representación. Digo esto porque, al analizar las dinámicas referidas al ejercicio de los derechos de las mujeres en Bolivia en los últimos 10 años, tengo la impresión de que lo que se ha resaltado con mayor énfasis respecto a los activismos vinculados con promover la igualdad de las mujeres como valor democrático ha sido el impulso de una "política de la presencia" (Phillips, 1995), que en primera instancia se ha ocupado sobre todo de que la legislación electoral garantice que la composición de cada poder instituido incluya equitativamente a las mismas. Desde mi lectura, sin embargo, considero que la cobertura que se le ha dado a esta parte de la ecuación ha opacado aquellos otros procesos reflexivos, de generación de propuestas, estrategias y aportes sustantivos que los distintos colectivos y movimientos de mujeres paralelamente hacen en torno al tema de la transformación de la justicia y que es necesario destacar, ya que son aprovechables para encontrar salidas concretas que cuestionen y desarraiguen la aceptación de la impunidad y la injusticia como fenómenos cotidianos, casi "normales".

Con el fin de contribuir a pensar en nuestro contexto las dinámicas posibles para tal transformación, quiero referirme en este artículo al marco amplio en que una cuestión tan trascendente como la justicia debe ser analizada, tomando para ello los aportes que a ese debate han hecho las teorías feministas y, en concreto, los análisis de escritoras que desde esta línea de pensamiento crítico han trabajado el concepto de justicia vinculándolo con el de poder y su reconfiguración.

Hago esta propuesta de abordaje porque al detenerme a revisar lo producido desde la academia, desde las organizaciones de la sociedad civil e incluso desde el Estado, en el marco de sus informes referidos al cumplimiento de los derechos humanos en el país, resalta y preocupa el nivel de vulneración en términos de atención, protección, sanción y reintegración que existe en lo que se refiere al derecho de las mujeres al acceso a la justicia. Y aunque se toman medidas que han incluido la sensibilización de autoridades y operadores/as públicos/as, el fortalecimiento de la perspectiva de género en los servicios de justicia y la visibilización de la problemática mediante la incidencia social, entre otros, aún existe "algo" que no permite interpelar profundamente la impunidad en la que quedan los feminicidios, los delitos de trata y tráfico, de explotación sexual comercial, de violencia sexual infantil, que son los que expresan más gráficamente la crudeza del dominio patriarcal y de la naturalización de su avance.

Así pues, para comprender qué puede ser ese "algo", me parece urgente retomar los planteamientos de Iris Marion Young, brillante filósofa, teórica y activista feminista, cuyos trabajos innovaron los campos de estudio y comprensión de la justicia vinculada a las políticas de la diferencia. Al referirse al concepto de "injusticia estructural", Young (2011) permite explorar las complejidades de la impunidad, ofreciendo simultáneamente algunas pautas de acción para desarticular las condiciones que la avalan y posibilitan.

Por otro lado, quiero vincular esta reflexión referida a la justicia con aportes discursivos que provienen de los feminismos de América Latina, en concreto, con los planteamientos de Francesca Gargallo, que, por trabajar el tema desde un contexto histórico y geográfico familiar y cercano al nuestro, proporciona algunas claves para pensar en qué medida es posible influir en lo institucional para que el acceso a la justicia transite del campo de lo abstracto al campo de lo concreto.

Espero que los planteamientos vertidos en este texto contribuyan a "estimular el diálogo plural y la deliberación pública", propósitos principales que persigue *Andamios*, y que sirvan a su vez para alimentar la recreación de estrategias que, en palabras de Young (2011), hacen de la justicia una responsabilidad compartida.

> De ahí que sea urgente repensar la justicia no como un recurso que se puede tener o al que hay que acceder desde una concesión externa, sino como un proceso que involucra el hacer y el reclamo colectivos necesarios para repolitizar la esfera pública y para impulsar la democratización de las instancias institucionales.

2. Justicia social e injusticia estructural

A inicios de los años 90, Iris Young complejizaba los debates contemporáneos referidos a la justicia, al plantear que no debe explicarse en términos distributivos, es decir, como algo que puede repartirse como un bien material (recursos, salarios, riqueza, puestos de trabajo). Ello fundamentalmente porque una concepción distributiva de la justicia, que predomina en la teoría clásica del Derecho, no corresponde con lo que ocurre en lo real, puesto que parte de una abstracción jurídica que impide ver que existen contextos institucionales y estructuras sociales que preceden y limitan la aplicación de la misma.

En esa línea, la justicia y sobre todo la justicia social, antes que un elemento estático es un proyecto colectivo en construcción, dinámico y en transformación, en la medida que, para reclamarla, viabilizarla y alcanzarla como valor de vinculación cotidiana, es preciso trabajar previamente sobre las relaciones de poder estructurales que constituyen formas de opresión (Young, 2000), por tanto, de injusticia que requieren de la acción social para ser desmontadas.

Si la opresión es un tipo de relación de poder compleja, que involucra lo económico, lo político y lo simbólico-cultural, es preciso analizarla desde una perspectiva que muestre que se ejerce, más que sobre un individuo abstracto, sobre grupos sociales heterogéneos y con existencia real.

En esa línea, y recuperando las nociones feministas referidas al poder como dominación desarrolladas en los años 70, Young termina destacando que, así como la opresión es relacional y, por tanto, puede ejercerse de múltiples formas para impedir que los grupos sociales tengan capacidad de agencia efectiva para gestionar sus demandas, aspiraciones y propuestas en el campo político y de toma de decisiones, la opresión basada en relaciones de poder patriarcales da cuenta de la existencia de una estructura cultural y política que no ha superado la división público-privado; que históricamente ha priorizado y validado unas problemáticas, e invisibilizado y descartado otras, por tanto, no puede ser concebida como neutra o imparcial.

La existencia de la opresión (y no de la mala distribución) sería entonces lo que produce las múltiples injusticias y, para encararlas, se requiere tener presente que existen prácticas políticas, económicas, sociales y culturales concretas que preceden la abstracción legal y que dan a la injusticia su carácter estructural. Cuestionar y desarticular las mismas es, por tanto, una tarea que atañe sobre todo a los movimientos sociales, ya que son éstos los que mejor pueden posicionar en contextos como el nuestro los contenidos de sus discursos emancipadores. De ahí que sea urgente repensar la justicia no como un recurso que se puede *tener* o al que hay que *acceder* desde una concesión externa, sino como un proceso que involucra el *hacer* y el *reclamo* colectivos necesarios para repolitizar la esfera pública y para impulsar la democratización de las instancias institucionales.

Para comprender mejor la idea de injusticia estructural de Young y por qué esta categoría sirve para pensar la problemática del acceso a la justicia en Bolivia, me valgo aquí de un ejemplo: si analizamos un caso delictivo y de vulneración de derechos e integridad humana, por ejemplo, un hecho de violencia sexual infantil en el que la víctima es una niña, se ve que, en teoría, existiría formalmente un procedimiento legal "neutro" que se aplicaría para poder sancionar al o a los culpables.

Dicho procedimiento, sin embargo, marca pautas de acción que, en lo concreto, pueden estar precedidas por prejuicios que llevan a la revictimización o involucran el cuestionamiento de la credibilidad de la víctima, si es que quien tiene a su cargo la investigación parte del supuesto patriarcal y adultocentrista de que "los niños y las niñas imaginan, inventan y no son fiables". Asimismo, si la víctima es miembro de una familia de escasos recursos, cuyos integrantes desconocen sus derechos y que necesitan asegurar su subsistencia con el trabajo



cotidiano, vemos que el caso está precedido de una serie de elementos que reforzarán la injusticia estructural e impedirán el acceso a la justicia desde un inicio, en la medida que llevar adelante un proceso judicial tiene costos económicos que cubrir, tecnicidades con las cuales cumplir y papeleos que demandan tiempo. En consecuencia, al no tener dinero para financiar un juicio ni tiempo concreto que dedicar a la causa, y al ser vulnerable a la estigmatización que supone haber sufrido un ataque sexual, la víctima y su entorno terminarán levantando las manos y dejando todo en el aire e inconcluso, poniendo con ello en entredicho el contexto institucional en el que se insertan las medidas redistributivas.

En un caso como el anterior, entonces, se evidencia que frenar la violencia no depende solamente de promover su denuncia y que requiere encararse yendo más allá de la simple aplicación de normas y procedimientos estandarizados, universalizantes y “neutros”. Más bien, para cuestionarla en profundidad y deslegitimarla como forma de dominio, se necesita sacar a la luz todo el entramado de relaciones de poder y cruce de violencias que están detrás del delito de violencia sexual y que son las que determinan que quede en la impunidad, esta estructura da cuenta además de la mercantilización y burocratización de lo político y de lo judicial. De ahí que sea útil recurrir a los planteamientos de Young, en la medida que su cuestionamiento a la “imparcialidad” permite preguntarse cómo es posible apuntar hacia una democratización de las instituciones, entendiéndola no únicamente como la distribución del poder y el acceso de nuevas identidades sociales al campo de lo político para hacerlo más representativo, sino como una “reorganización de las reglas para la toma de decisiones” (Young, 2000: 119).

Acceder a la justicia y repolitizarla supondrá cuestionar entonces la “neutralidad” legal vigente, para explorar cuáles son las opciones que existen para “asegurar que la vida pública no excluya personas y grupos que han sido ya excluidos en el pasado, procurando hacer visibles sus desventajas e introducir sus historias en lo político” (Young, 2000: 125). Y, en esa línea, plantear cómo es posible equilibrar las cuestiones de tipo práctico con las de tipo procedimental, invitándonos a pensar en una “justicia humanizada”.

(...) estamos en un momento crítico para la justicia en general, en la medida en que el sistema judicial goza de muy mala reputación, siendo un lugar común pensar que la misma es un mito. Por ello es urgente preguntarse ahora cuáles son las posibilidades reales que existen para promover una transformación efectiva de la institucionalidad judicial.

3. El vínculo que falta: justicia y ética feminista

Las reflexiones de Iris Marion Young han contribuido a tener claro que las mujeres, en tanto colectivo social al que afectan relaciones específicas de opresión basadas en su diferencia sexual, no pueden involucrarse en las discusiones referidas a la justicia sin enfatizar y sacar constantemente a la luz que existen estructuras y contextos institucionales patriarcales que preceden y limitan su derecho al acceso a la misma.

En esa línea, pensar cómo modificar tales estructuras y contextos ha hecho que los movimientos de mujeres en Bolivia cuestionen los contenidos de las leyes, así como las reglas y procedimientos de su aplicación, pensando en qué medios se tiene para ello y qué conviene priorizar.

Sin embargo, en todo este proceso yo creo que falta algo básico, ya que, luego de varias décadas de acción de estos movimientos para cuestionar “lo injusto de la justicia” en términos de género, aún sigue sin plantearse cuáles son los límites del paradigma distributivo y por qué, pese a los cambios discursivos emancipatorios generados en el país, dicho paradigma sigue vigente y no es examinado de cerca para ver en qué medida esconde y fomenta la prevalencia de lógicas y relaciones asimétricas y verticales de poder y, en consecuencia, en qué medida es posible desplazarlo.

Desde mi punto de vista, creo que estamos en un momento crítico para la justicia en general, en la medida en que el sistema judicial goza de muy mala reputación, siendo un lugar común pensar que la misma es un mito. Por ello es urgente preguntarse ahora cuáles son las posibilidades reales que existen para promover una transformación efectiva de la institucionalidad judicial.

Al respecto, me parece que una puerta de entrada poco explorada pero con mucho potencial es la que se refiere a la interpretación de las normas, ya que el énfasis crítico ha estado puesto en las reglas y procedimientos y su mala aplicación. El campo de la interpretación, por el contrario, permite pensar que, a partir de la apertura del debate ciudadano y de la generación de una “política del encuentro” con quienes manejan lo judicial, es posible fomentar la politización de lo público, en los términos propuestos por Young.

Pero dicha “política del encuentro” requiere impulsar la inclusión de nuevos elementos en el debate jurídico, como la ética feminista, que propone planteamientos capaces de modificar positivamente los marcos interpretativos judiciales.

Si pensamos que la cuestión de la ética ha estado estrechamente vinculada a la evolución histórica del Derecho, creo que reposicionarla como tema fundamental de discusión pública puede enriquecer la comprensión de cuáles son los elementos de opresión esenciales que hay que interpelar e invalidar y, a su vez, exigir que se revisen por quienes tienen a su cargo la interpretación legal, complejizando su mirada con la introducción de conceptos como el de la injusticia estructural.

Y para reubicarla como pauta de transformación, es preciso también recuperar los aportes que desde este lado del mundo hacen pensadoras feministas como Francesca Gargallo, para quien la ética involucra un componente de solidaridad, en la medida que permite intuir, identificar y constatar que algo está mal con la vulneración de derechos y con la impunidad, y que cualquier lógica de dominación basada en sexo, cultura, clase o raza es esencialmente injusta y, por tanto, injustificable. De ahí que Gargallo (1994) plantee la necesidad de reposicionar una ética feminista como referente para los relacionamientos horizontales, ya que la misma insta a movilizarse, a tomar parte y a responder activamente para descalificar un sistema injusto.

Así, al reivindicar que lo privado es también público, Gargallo cree que el feminismo “ha ampliado la esfera de la ética (como acción individual, libre y responsable) a la política (como acción de y en la sociedad), negando a esta última como ámbito desligado de la acción individual” y, por tanto, “promoviendo una transformación de todas las relaciones que el ser humano es capaz de producir”, a partir de la comprensión profunda de que la

Si pensamos que la cuestión de la ética ha estado estrechamente vinculada a la evolución histórica del Derecho, creo que reposicionarla como tema fundamental de discusión pública puede enriquecer la comprensión de cuáles son los elementos de opresión esenciales que hay que interpelar e invalidar y, a su vez, exigir que se revisen por quienes tienen a su cargo la interpretación legal, complejizando su mirada con la introducción de conceptos como el de la injusticia estructural.

ética "es el proceso de construcción de una relación de respeto entre mi forma de ser y las de los demás, entre yo y la naturaleza de la que soy parte, que arranca de la conciencia de que no hay normas iguales para diferentes" y es, finalmente, "una acción de libertad relacional, una humanización" (Gargallo, 1994: 25-26).

Considerando todo lo anterior, creo que los aportes de Young y Gargallo confluyen perfectamente, sobre todo porque ambas autoras destacan la idea de que trabajar por una "humanización" de la justicia a partir de una socialización de los valores de justicia social y de una ética feminista es la vía que hoy en día nos queda para encarar la impunidad que se generaliza.

Comunicar estos valores y esta ética a quienes fueron electos y electas en las Elecciones Judiciales es el desafío próximo y el camino alternativo, que propongo asumir y recorrer para ver el poder y la justicia como terrenos de acción solidaria más que como espacios de competencia, distinción o como sinónimos de abuso.

Referencias

Gargallo, Francesca (1994). "Ética, ética feminista y libertad". En: Bedregal, Ximena (Coord.). *Ética y feminismo.* México: La Correa Feminista.

Phillips, Anne (1995). *The politics of presence.* New York: Clarendon Press.

Young, Iris Marion (2000). *La justicia y la política de la diferencia.* Madrid: Cátedra.

------------------------ (2011). *Responsabilidad por la justicia.* Madrid: Ediciones Morata.

Pilar Uriona Crespo

Politóloga, feminista, consultora e investigadora asociada del CIDES-UMSA. Miembro del Colectivo de Mujeres Tejedoras de Sueños. Fue representante en Bolivia del Instituto Internacional de Historia Social de Holanda (IISH) y miembro del Observatorio de Conflicto Social de CLACSO.



El derecho a la participación de la sociedad civil en la reforma de justicia en Bolivia

Marco A. Mendoza Crespo

1. La participación social en el marco del ejercicio de derechos

El derecho a la participación y al control social no es una concesión de los órganos públicos, sino el ejercicio de la soberanía para participar en el diseño de políticas y en el control a la gestión pública. La Constitución Política del Estado (CPE), en su artículo 7, establece que la soberanía reside en el pueblo. Su ejercicio puede realizarse en forma directa y delegada, por delegación, emanan de ella las funciones y atribuciones de los órganos del poder público. En concordancia con esta disposición, el artículo 241 de la CPE determina el marco de participación y control social en la gestión pública. Si la política pública responde a una visión de país y busca su materialización, en el caso boliviano, esa visión se encuentra contenida principalmente en los artículos 8 y 9 del texto constitucional. En ese contexto, las políticas del Estado Plurinacional deben responder a los principios ético-morales de la sociedad plural y los valores señalados por el artículo 8, y realizarse en los fines y funciones esenciales del Estado contenidos en el artículo 9 de la CPE.

2. La sociedad civil y su apuesta por la construcción de la institucionalidad democrática

Desde el 10 de octubre de 1982, Bolivia vive uno de los más largos periodos de vida democrática. A 35 años del retorno a la democracia, quedan aún muchos temas pendientes en la construcción de una sociedad e institucionalidad democrática, fundada en el respeto a los derechos humanos.

Como refiere el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Bolivia en 1981, la última interrupción democrática ocurrió el 17 de julio de 1980, cuando:

> El palacio presidencial es tomado por fuerzas militares y la Presidenta Interina Constitucional se ve obligada a renunciar, refugiándose en la Nunciatura Apostólica; la sede de la Central Obrera Boliviana, en la cual se reunía CONADE que preparaba una declaración decretando el paro y el bloqueo de caminos, es asaltada, sus dirigentes apresados y, como se expuso en el capítulo sobre el Derecho a la Vida, el candidato presidencial por el Partido Socialista, Marcelo Quiroga Santa Cruz, ejecutado a manos de agentes gubernamentales. Los medios de comunicación son ocupados, saqueados o destruidos en algunos casos y totalmente controlados (OEA, 1981: 62).

Años más tarde, tras un periodo de estabilidad y fortalecimiento de la institucionalidad democrática, se llevó adelante un juicio de responsabilidades contra el presidente de facto Luis García Meza Tejada y sus colaboradores, entre ellos, Luis Arce Gómez, ministro del Interior del gobierno militar. Actualmente, ambos se encuentran cumpliendo condena en la cárcel de máxima seguridad de Chonchocoro. Cuando el país pensaba que con esta decisión de justicia se había fortalecido la democracia y que era suficiente el juego electoral para construir una nueva y fuerte institucionalidad democrática, se constata que la lección no fue aprendida y que la institucionalidad democrática no se construye de una sola vez, porque requiere una sociedad menos autoritaria y más democrática en un permanente proceso de diálogo con el poder, no solo desde proyectos hegemónicos, sino desde propuestas y proyectos alternativos que obligan al sistema político y al poder a respetar las reglas y los resultados del juego democrático.

Treinta y cinco años más tarde, la sociedad boliviana lleva consigo la pesada herencia del espectro del autoritarismo, que mantiene raigambre en los intersticios de la débil democracia boliviana y que se manifiesta en prácticas de relación vertical del sistema político y de una gestión pública que no termina de encontrar el horizonte de gobernar obedeciendo al pueblo. La recuperación y construcción de la democracia en Bolivia no solo se ha realizado desde el débil sistema político, las respuestas más importantes en las situaciones más críticas han emergido desde la sociedad civil organizada, que ha combinado la movilización social en las calles con la búsqueda, construcción y gestión de canales institucionales que han permitido encontrar vías para salir

de la crisis política y evitar aventuras autoritarias. Así ocurrió entre enero y abril de 2000 en Cochabamba con la “guerra del agua”, febrero y octubre de 2003 en La Paz y El Alto con la “guerra del gas”, con la crisis política de agosto y septiembre de 2006 y en febrero de 2016 con el referéndum constitucional para aprobar o rechazar la modificación del artículo 168 de la Constitución Política del Estado.

La movilización ciudadana en Cochabamba, en los meses de enero y abril de 2000, evitó la privatización del agua para consumo humano. No fueron las organizaciones políticas las que pusieron la agenda y asumieron la dirección y control de la movilización social. Fue la propia sociedad civil la que se dotó de mecanismos de articulación y dirección en la protesta social. La Central Obrera Departamental de Cochabamba, la Asociación de Regantes, la Federación Departamental de Fabriles, las juntas vecinales y otras organizaciones sociales de base se articularon en la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida (Blanco, 2014), que forzó al gobierno nacional a aceptar una salida democrática e institucional a la crisis social y política.

Los enfrentamientos del 12 y 13 de febrero de 2003 en la plaza Murillo, de La Paz, anunciaron el derrumbe del viejo sistema político. La sociedad civil organizada gestó, convocó y desarrolló la movilización por la vida. La Asamblea Permanente de Derechos Humanos, el Comité de Enlace de Organizaciones de Pequeños Productores y el Mecanismo Nacional de Control Social articularon este proceso que convocó a todas las organizaciones sociales con representación nacional, y presencia departamental y local a buscar salidas a la crisis económica, política y social. Nueve cumbres departamentales desarrolladas entre mayo y julio de 2003 permitieron construir agendas desde la sociedad civil y elegir a representantes departamentales para la Cumbre Nacional.

El 12 y 13 de agosto de 2003 se desarrolló la Cumbre Nacional en el barrio paceño de Obrajes (La Razón, 2003). A las representaciones departamentales se sumaron representantes de las organizaciones sociales de carácter nacional. Más de un centenar de participantes trabajó en siete mesas y construyó una agenda nacional de la sociedad civil boliviana para acordar salidas democráticas a la crisis.

Esta es la génesis de la “agenda de octubre” y la agenda de la Asamblea Constituyente. Este documento fue entregado al partido de gobierno y al diputado Evo Morales en su oficina, en el Parlamento. Una vez más, no fue el sistema político el que construyó propuestas de salida a una crisis. La “agenda de octubre” no nació por generación espontánea, tiene su antecedente más lejano en la Marcha por el Territorio y la Dignidad (Guzmán, 2012), que luego de un largo y duro proceso de maduración desde y en las propias organizaciones sociales encontró espacios de articulación en cumbres departamentales y en la Cumbre Nacional de agosto de 2003. Esta agenda, presente en la dirigencia local, departamental y nacional de las organizaciones sociales y en las propias bases, orientó la salida a la crisis de octubre de 2003.

La crisis política de agosto y septiembre de 2008 derivó en la toma y quema de algunas instituciones, agresiones físicas motivadas por prácticas antidemocráticas de discriminación y racismo, que tuvo su momento más difícil en el municipio de Porvenir (Pando). Si bien fue importante el esfuerzo del gobierno nacional en su búsqueda de salidas institucionales a la crisis incluso con el apoyo de la UNASUR, la resistencia y movilización de las organizaciones sociales (Uggla, 2009) fue la que permitió sostener la decisión gubernamental y forzar a la oposición al diálogo político.

Los esfuerzos de la sociedad civil boliviana y su apuesta por salidas democráticas en situaciones de crisis del sistema político también se han expresado en los procesos de referéndum de los hidrocarburos del año 2006, el referéndum revocatorio presidencial y prefectural del año 2008, el referéndum de aprobación de la Constitución Política del Estado de enero de 2009 y en el referéndum del 21 de febrero de 2016.

La recuperación y construcción de la democracia en Bolivia no solo se ha realizado desde el débil sistema político, las respuestas más importantes en las situaciones más críticas han emergido desde la sociedad civil organizada, que ha combinado la movilización social en las calles con la búsqueda, construcción y gestión de canales institucionales que han permitido encontrar vías para salir de la crisis política y evitar aventuras autoritarias. Así ocurrió en enero/abril de 2000 en Cochabamba con la “guerra del agua”, febrero y octubre de 2003 en La Paz y El Alto con la “guerra del gas”, con la crisis política de agosto y septiembre de 2006 y en febrero de 2016 con el referéndum constitucional para aprobar o rechazar la modificación del artículo 168 de la Constitución Política del Estado.

3. El rol de la sociedad civil en el proceso constituyente. La Carta de Derechos Ampliada

El aporte de la sociedad civil movilizada en el proceso constituyente ha sido importante. Desde el Pacto de Unidad, las redes y plataformas de la sociedad civil, articuladas al trabajo de las comisiones y subcomisiones (Schavelson, 2012), la entrega de propuestas, en el diálogo social y en el cabildeo. Todo este conjunto de acciones e incidencias dieron como resultado la Carta de Derechos Ampliada.

Esta fue una labor titánica en la que la sociedad civil hizo su apuesta más fuerte: rediseñar el Estado a partir de nuevas/otras formas de relacionamiento y de gestión del poder, en otros/diferentes términos de participación política de la sociedad civil, a través/a partir de sus diversas/particulares formas de comprender y gestionar sus procesos de resistencia/aproximación a la gestión pública en clave plural e intercultural, en contextos plurales de ejercicio de sus derechos colectivos e individuales, sociales, económicos, políticos y culturales, en la búsqueda/construcción del paradigma del Vivir Bien como horizonte.

Como resultado de este proceso –aún en curso por la transición institucional y normativa pendiente– en Bolivia, la implementación del diseño constitucional de justicia tiene el desafío de hacer cumplir los Derechos Fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos desde el bloque de constitucionalidad, vinculando la misión de los poderes constituidos (órganos) con la voluntad constituyente, en el diseño e implementación políticas públicas en favor de las y los bolivianos, desde una Carta de Derechos ampliada, que obliga a generar nuevas/otras condiciones, términos y relaciones entre el Estado Plurinacional Comunitario y la sociedad civil, para generar una mayor legitimidad en los órganos y gestores del sistema de justicia.

4. Transición constitucional, autonomías indígenas y justicia plural

Como emergencia del proceso constituyente, Bolivia vive un momento de transición política, normativa e institucional para hacer efectivo el nuevo pacto social contenido en la Constitución Política del Estado vigente, con el desafío de construir el Estado Plurinacional desde el conjunto de los órganos públicos y en los distintos niveles de gobierno subnacional autónomos. Este tránsito democrático –constitucional, normativo e institucional– tiene como nuevo marco de referencia “la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”, que en su realización material debe resultar en el diseño e implementación de políticas que hagan efectivas: 1) La democracia plural e intercultural, que tiene su origen y se realiza a partir de la articulación de tres vertientes: democracia representativa, democracia directa y participativa, y democracia comunitaria; 2) La economía plural, que tiene como principales expresiones la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; 3) El pluralismo jurídico, como resultado de los procesos de diálogo horizontal entre el conjunto de jurisdicciones de igual jerarquía, señaladas por el texto constitucional.

El proceso de adecuación, arquitectura e implementación normativa e institucional debe tener como referente no solo el texto constitucional, sino el contexto en el que se ha desarrollado el proceso constituyente y que en gran medida se expresa en su Preámbulo:

> El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia (…) y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado (…) basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009: 1).

En el contexto de conversión de autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas se da el más importante referente de realización de la pluralidad

> En el contexto de conversión de autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas se da el más importante referente de realización de la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Allí se piensa, dice y hace una parte del Estado Plurinacional, a partir de procesos de armonización, conjugación, diálogo y articulación de: economía plural, pluralismo jurídico y democracia plural e intercultural, que hacen a la esencia de este proceso de transición constitucional y que en su implementación tiene como uno de sus grandes desafíos realizar la gestión pública intercultural en términos generales, y la gestión intercultural de la justicia plural, en términos particulares, con especial referencia a la administración de justicia.



y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Allí se piensa, dice y hace una parte del Estado Plurinacional, a partir de procesos de armonización, conjugación, diálogo y articulación de: economía plural, pluralismo jurídico y democracia plural e intercultural, que hacen a la esencia de este proceso de transición constitucional y que en su implementación tiene como uno de sus grandes desafíos realizar la gestión pública intercultural en términos generales, y la gestión intercultural de la justicia plural, en términos particulares, con especial referencia a la administración de justicia.

Esta transición autonómica tiene todas las características de un proceso constituyente en instancia local, porque busca establecer un nuevo pacto social que resulte en una mayor y mejor participación de los colectivos indígena originario campesinos en la gestión pública, diseñando, desarrollando e implementando una nueva institucionalidad con vertientes que provienen del modelo republicano con otros que provienen de su memoria larga y que expresan las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos involucrados en este proceso de transición constitucional.

En ese contexto, una de las tareas más importantes en la redacción de sus estatutos autonómicos es la adecuación de sus sistemas de justicia al diseño constitucional, como componente fundamental de la justicia plural. En esta tarea deben tener presente el marco de referencia internacional y constitucional, para el ejercicio efectivo de sus derechos como colectivos indígenas en un contexto de articulación, coordinación y cooperación con el conjunto de las jurisdicciones señaladas por la Constitución.

Por las razones anotadas y como parte del propio mandato constitucional, en este contexto histórico de transición e implementación constitucional, normativa e institucional, el sistema de justicia no puede estar ausente. Tiene como desafío instalar y sostener la articulación, coordinación y cooperación intra, inter y transcultural del conjunto de sus órganos, instancias y jurisdicciones a partir de procesos de desarrollo e implementación de gestión intercultural de la justicia plural.

Esto explica que los resultados alcanzados hasta ahora sean todavía insuficientes, pues la transición del sistema de justicia se encuentra en el punto ciego de decisores y gestores de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Electoral y

Judicial, que han reducido la transición a la implementación normativa y a la elección de altas autoridades de justicia.

En la perspectiva de alcanzar el horizonte, es preciso iniciar el largo recorrido de la transición del sector justicia que no debe –ni puede– reducirse solo a la transición judicial. El Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional son una parte del sistema de justicia plural, mas no son todo el sistema de justicia ni comprenden a todo el sector justicia. La transición de la justicia en Bolivia debe convocar y articular al conjunto de órganos e instituciones, cuya misión institucional sea contribuir a la resolución de conflictos, en la búsqueda o realización de la justicia para contribuir a la paz social y a la convivencia armónica.

Para ello y desde los nuevos referentes constitucionales, el Estado boliviano debe construir una agenda de justicia con un enfoque de derechos que anime a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda ciudadana de un mayor y mejor servicio justicia. Los lineamientos de política en justicia deben ser recogidos por el conjunto de planes estratégicos institucionales, para expresarse en programas, proyectos y presupuestos que hagan posible su implementación.

Como parte de esta agenda, como eje de la transición normativa e institucional, se debe buscar un mayor y mejor acceso a la justicia, entendido desde su doble connotación como un derecho ciudadano que busca ser realizado y como una responsabilidad estatal que garantice la realización efectiva de este derecho, principalmente en referencia a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

5. Sociedad civil y reforma de justicia

La reforma de justicia transita en otros espacios y por otros medios, no precisamente en el marco del diseño constitucional de la justicia plural. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Transparencia, lidera esta agenda que tiene como principal objetivo la aprobación de normas de carácter sustantivo y procesal que buscan transformar la justicia. La reducción de la reforma de justicia al desarrollo normativo lleva al riesgo de soslayar la necesidad de crear las bases materiales de la transformación de la institucionalidad de la justicia en Bolivia. El proceso de adecuación normativa debe desarrollarse en el marco de los mandatos del constituyente, no solo en el texto, también en el contexto del proceso constituyente. Debe ser acompañado por una profunda transformación institucional de la justicia, que permita contar con más y mejores servidores públicos, que tengan su origen en una carrera judicial basada en méritos, capaces de comprender y responder a los desafíos que presentan las barreras de acceso a la justicia, que impiden aproximar los servicios de justicia a la gente. Se debe asignar un presupuesto suficiente que permita mejorar la gestión judicial y sobre todo respetar su independencia. Este desafío es de doble vía: no será suficiente que el poder político y económico resista a su natural tentación de someter al Órgano Judicial y Tribunal Constitucional, sino que sus miembros tengan legitimidad de origen (ganen la elección judicial frente a los votos nulos y blancos) y que se encuentren a la altura del ejercicio de ese mandato democrático, defendiendo y haciendo efectiva esa independencia de todo intento de injerencia o de sometimiento por vías no precisamente institucionales o democráticas.

En este contexto, la sociedad civil organizada se mantiene vigilante para que la transición institucional y normativa del sistema de justicia plural, no solo la reforma de justicia, se realice en el marco del respeto a los derechos comprometidos por el constituyente (Alianza Libres sin Violencia, 2016). Así ha ocurrido en la Cumbre de Justicia, así será en la ejecución y cumplimiento de sus mandatos (Ministerio de Comunicación, 2016).

Las redes, plataformas y colectivos de la sociedad civil realizan acciones de incidencia para que los derechos de las mujeres, de las diversidades sexuales y del conjunto de bolivianas y bolivianos se respeten en el marco de la reforma de justicia. Así como en el proceso de selección de postulantes y elección de candidatas y candidatos al Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional Plataforma Ciudadana por el acceso a la Justicia y los Derechos Humanos (2017).

6. Demoras y procesos regresivos

El sistema de justicia en Bolivia debe realizar el tránsito institucional y normativo para avanzar hacia el horizonte marcado por el constituyente. Sin embargo, a más de ocho años de vigencia de la Constitución, hay solo demoras. Las magistradas y magistrados, consejeras y consejeros de Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional que han sido elegidos en los comicios judiciales de octubre de 2011 no han estado a la altura de la misión histórica que se les ha encomendado. Nacidos de una elección en la que ganaron los votos nulo y blanco, no quisieron, ni pudieron realizar una gestión transparente, participativa ni independiente; menos plural e intercultural. La Cumbre de Justicia fue la oportunidad perdida. Enredados en sus conflictos internos, sin un liderazgo propio, no tuvieron la posibilidad de sostener su agenda y tuvieron que sumarse a los lineamientos de la Cumbre desarrollados por el Ejecutivo y a la agenda construida desde la sociedad civil.

Las autoridades judiciales que fueron elegidas en diciembre de 2017 deben convocar y articular al conjunto de órganos e instituciones cuya misión institucional sea contribuir a la resolución de conflictos, en la búsqueda y realización de la justicia, para contribuir a la paz social y a la convivencia armónica, desde los nuevos referentes constitucionales expresados en una agenda de justicia, para disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos por la Carta Ampliada de Derechos.

La construcción de la agenda de justicia con un enfoque de derechos debe animar a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda ciudadana de un mayor y mejor servicio de justicia, venciendo las debilidades estructurales del sistema de justicia, como una respuesta del conjunto de los órganos públicos y de la sociedad civil organizada, en una labor trascendente que –a partir de una política pública integral de justicia plural– contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación, con base en los siguientes ejes temáticos: 1) justicia independiente; 2) justicia accesible; 3) justicia plural e intercultural; 4) justicia participativa; 5) justicia transparente.

Tabla 1
Justicia independiente

Premisa	Contexto	Desafíos	Propuestas
La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y hacer efectiva la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales. La referencia a la independencia judicial, por extensión, deberá comprender al conjunto de los órganos que conforman el sector justicia, en esta medida deberá liberarse de todo tipo de presión (política, económica o de cualquier otra índole) no solamente al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional Plurinacional, sino que además al Ministerio Público, Servicio Nacional de Defensa Pública, Policía Nacional, Jurisdicción Indígena Originario Campesina, etc., de manera que al momento de prestar servicios de justicia lo hagan con plena libertad.	Existe una fuerte percepción ciudadana[1] y de organismos multilaterales respecto a la designación de operadores de justicia sin criterios meritocráticos y por favor político, afectando su idoneidad y la independencia de la función.	Se debe liberar al Órgano Judicial y al conjunto de operadores de justicia de conexiones inapropiadas con los órganos Ejecutivo y Legislativo, y de influencias inapropiadas por parte de los citados órganos y de todo conflicto de interés que pueda afectar la gestión judicial.	Fortalecer la autonomía económica y administrativa del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Promover la carrera judicial en el conjunto de sus dimensiones: ingreso, capacitación continua, evaluación permanente y promoción bajo criterios meritocráticos. Destitución de operadores de justicia solo previa sentencia ejecutoriada.

1 Estas percepciones señalan que mientras no se respete la independencia y equilibrio del Órgano Judicial respecto a los órganos Ejecutivo y Legislativo, y no se identifiquen y desanuden los circuitos informales de poder, no habrá un verdadero Estado de Derecho que fomente la institucionalidad de la nación (Corte Suprema de Justicia, 2003: 95).

Tabla 2
Justicia accesible

Premisa	Contexto	Desafíos	Propuestas
Uno de los componentes más importantes de la agenda de justicia en la transición constitucional es el acceso a la justicia, entendido en su doble connotación: como un derecho ciudadano que busca ser satisfecho y como una responsabilidad estatal que garantice la realización de este derecho, principalmente en referencia a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.	La construcción del Estado Plurinacional conlleva la obligación de cumplimiento de la Carta Ampliada de Derechos, vinculada al Bloque de Constitucionalidad y los instrumentos internacionales de derechos humanos, principalmente aquellos que buscan disminuir los efectos de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran determinados grupos de la población, como resultado de la acumulación de desventajas –estructurales o coyunturales– resultantes de un conjunto de circunstancias políticas, económicas, sociales, étnicas y/o culturales, y que enfrentan especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico. El acceso a la justicia constituye una de las principales vías para cumplir esa obligación estatal.	Vencer las debilidades estructurales del sistema de justicia, como una respuesta del conjunto de los órganos públicos y de la sociedad civil en su conjunto, en una labor trascendente que –a partir de una política– contenga el conjunto de los instrumentos que hagan posible su implementación.	A ese efecto deberá considerarse que si bien ciertos grupos sociales están en situación de vulnerabilidad –como las mujeres, indígenas, jóvenes y niños– es necesario identificar a quienes son más vulnerables a partir de una serie de criterios (reglas 3 a 7), cuya lista no es taxativa, para determinar la posible situación de vulnerabilidad de una persona en función de una característica particular (sexo, edad, cultura, estado físico y mental, etc.), así como circunstancias que podrían tener como consecuencia que una persona se encuentre en estado de vulnerabilidad (pertenencia a minorías, circunstancias sociales, migración, etc.). Estos criterios permitirán hacer extensiva la consideración de vulnerabilidad en virtud de las circunstancias que rodean a las personas, buscando prevenir situaciones de exclusión. Como un importante medio que haga posible el acceso a la justicia de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, deberá considerarse la posibilidad de fortalecer los medios alternativos de resolución de conflictos, entre ellos la conciliación judicial y extrajudicial. Siguiendo las recomendaciones de la CIDH, se deberán crear servicios de atención jurídica gratuita, integral y eficiente en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Tabla 3
Justicia transparente

Premisa	Contexto	Desafíos	Propuestas
La sociedad civil percibe que existe corrupción en la administración de justicia. Este hecho es corroborado por varios estudios que tienen similar percepción respecto de instituciones vinculadas al sistema de justicia.	La imagen de corrupción se refuerza porque los sistemas de control y sanción disciplinaria son débiles. Además por la percepción que existe sobre ingreso, designación y permanencia judicial, no precisamente referida a elementos meritocráticos. Estas percepciones, sumadas a la insatisfacción ciudadana al terminar un proceso judicial, debilitan la credibilidad ciudadana en el sistema de justicia.	Se debe trabajar en un conjunto de aspectos que contribuyan a incrementar la confianza ciudadana en la justicia.	Carrera judicial, estableciendo reglas claras respecto a la selección, ingreso, capacitación y evaluación continua. Servicios de justicia eficientes en la atención y resolución de asuntos que sean puestos en su conocimiento. Régimen disciplinario que sea efectivo en sus sanciones contra la corrupción y que exprese la voluntad política estatal para desmontar estructuras de corrupción integradas por operadores de justicia que actúan conformando redes de abogados, jueces y fiscales que se conectan además con núcleos de poder económico y político.

Tabla 4
Justicia plural e intercultural

Premisa	Contexto	Desafíos	Propuestas
Uno de los principales desafíos de la transición constitucional en justicia es diseñar e implementar la política pública de la justicia plural, abriendo espacios de mayor participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos hacia una real gestión intercultural de la justicia plural para un mayor y mejor acceso a la justicia en favor de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.	La participación indígena en términos constitucionales se implementará a partir de un conjunto de ejes temáticos vinculados a la agenda de justicia, en un doble contexto de ejercicio de autogobierno e incorporación a la institucionalidad estatal.	La implementación de la justicia plural e intercultural a partir del diseño constitucional del sistema de justicia tiene como principal desafío la implementación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, como marco normativo en el que se aplicará la jurisdicción indígena originaria campesina y la forma cómo el conjunto de las jurisdicciones del sistema de justicia desarrollará procesos de coordinación y cooperación.	La implementación de una agenda de justicia con base en la justicia plural e intercultural debe realizarse a partir de una gestión intercultural de la justicia plural, que supone la apertura a otros marcos de referencia política, social y cultural en términos de un diálogo intercultural horizontal en el que se encuentren en igualdad de condiciones las naciones originarias, pueblos indígenas y comunidades campesinas con los decisores y gestores públicos vinculados a la justicia en todos los niveles e instancias del Estado Plurinacional.

Tabla 5
Justicia participativa

Premisa	Contexto	Desafíos	Propuestas
En el marco del ejercicio del derecho a la participación y control social, y en el contexto de la transición judicial, los órganos de justicia –y el sector justicia en su conjunto– tienen el deber de incorporar a la sociedad civil en espacios de participación que contribuyan a generar mayor legitimidad en favor del sistema de justicia.	La falta de confianza en la justicia y la percepción de corrupción en su administración, la escasa legitimidad de las altas autoridades de justicia en el punto de inicio de la transición judicial como resultado del proceso electoral obligan procesos de articulación del sistema de justicia con la ciudadanía.	La transición emergente del proceso constituyente representa un importante proceso de democratización y de participación social, que puede facilitar que la mayoría de la población que ha estado históricamente excluida participe activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones políticas, económicas y sociales que la afectan directamente.	La transición constitucional supone una nueva institucionalidad que aproxime la justicia a la gente y le devuelva la confianza en el sistema de justicia. Este proceso de ciudadanización de la justicia requiere de espacios, instancias y actores con capacidad de generar y sostener un proceso de diálogo, coordinación y cooperación que resulte en un tránsito democrático de la justicia que tenemos a la justicia que queremos. La legitimidad del proceso requiere de una amplia participación del conjunto de los actores y de la sociedad civil. Así, el resultado más importante será aproximar la justicia a la gente. Finalmente, deberá promoverse la más amplia participación de las estructuras de representación de la jurisdicción indígena originaria campesina, de manera que se haga efectiva la gestión intercultural de la justicia plural.

7. Participación de la sociedad civil: marco constitucional y normativo

La participación de la sociedad civil en la transición constitucional, institucional y normativa, en el marco de la reforma de la justicia, es un derecho. Esta práctica democrática deberá ser entendida como el ejercicio de un derecho que contribuye a la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad democrática; no una concesión del poder que busca reducir los espacios de participación democrática a los procesos electorales.

7.1. Marco constitucional

El ejercicio del derecho de participación realiza el derecho de ciudadanía como un derecho no solo individual, sino como la posibilidad y capacidad de articularse al ejercicio de derechos colectivos en el contexto amplio del contenido del artículo 144 parágrafo II de la CPE, que determina que la ciudadanía consiste en concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público; esto desde el ámbito de la democracia representativa.

En un contexto de democracia directa y participativa, se traduce en hacer uso de todos los mecanismos e instrumentos de participación en la formulación, implementación y control de las políticas públicas, entre ellas, de las que corresponden a la justicia. A ese efecto, la disposición del artículo 144 constitucional debe integrarse con el contenido del artículo 241 y 242 de la CPE. El artículo 241 reconoce el derecho de la sociedad civil organizada a participar en el diseño de las políticas y el ejercicio del control social de la gestión pública. El artículo 242 de la CPE establece que la participación y el control social implican:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada

por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.

6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.

7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

> El ejercicio del derecho de participación realiza el derecho de ciudadanía como un derecho no solo individual, sino como la posibilidad y capacidad de articularse al ejercicio de derechos colectivos en el contexto amplio del contenido del artículo 144 II de la CPE, que determina que la ciudadanía consiste en concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público; esto desde el ámbito de la democracia representativa.

El marco constitucional que hace posible el ejercicio del derecho de participación y control social en el diseño e implementación de la política y de la gestión pública enfrenta insuficiencias de carácter normativo. Las normas de desarrollo constitucional que deben permitir el ejercicio de este derecho tienen contenidos regresivos. A partir de la propia Carta Ampliada de Derechos, desde el Bloque de Constitucionalidad contenido en el artículo 410 constitucional en relación con el contenido del artículo 109, 13 y 256 la sociedad civil organizada puede y debe ejercer su derecho a la participación y control social, enfrentando incluso la posibilidad de pedir la inaplicabilidad de estas normas infraconstitucionales, de carácter regresivo.

7.2. Ley del Régimen Electoral

La Ley del Régimen Electoral, en su artículo 8, dispone que la democracia directa y participativa se ejerza mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas y el control social sobre la gestión pública.

Este ejercicio democrático, en el contexto del artículo 4 de la misma norma, constituye el derecho político a: *"La participación, individual y colectiva, en la formulación de políticas públicas y la iniciativa legislativa ciudadana",* desde una doble connotación: (i) El ejercicio de la soberanía popular *"para la formación, ejercicio y control del poder público, para deliberar y decidir políticas públicas, controlar la* gestión pública" (artículo 2); (ii) el derecho a la libre participación *"de manera individual o colectiva, en la formación, ejercicio y control del poder público, directamente o por medio de sus representantes"* (artículo 3) (las cursivas son del autor).

El ejercicio de la democracia participativa y directa, según mecanismos de consulta popular, es mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática.

Conforme al artículo 2 inciso d), su ejercicio se realiza por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley:

1. El referendo como mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y los ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden sobre normas, políticas o asuntos de interés público. Su convocatoria se puede hacer mediante iniciativa estatal o mediante iniciativa popular. Los ámbitos territoriales del referendo son: nacional, departamental y municipal. Las decisiones adoptadas mediante referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante. Las autoridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación (artículo 12 y siguientes)

2. Las asambleas y los cabildos son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo. Tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes

en los niveles de decisión que corresponda. No se consideran para efectos de este capítulo las asambleas y cabildos que sean propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (artículo 35)

3. La consulta previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada. En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios. Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda (artículo 39)

4. La iniciativa legislativa ciudadana constituye el gran vacío normativo en la Ley del Régimen Electoral, pues solo tiene dos referencias: en el artículo 2 inciso d), en el artículo 4 inciso e) y a diferencia de los demás mecanismos de democracia directa y participativa, no ha merecido ningún desarrollo normativo.

Para concluir el análisis de la Ley del Régimen Electoral se debe señalar que, por determinación de la disposición transitoria primera: *"Todas las disposiciones relativas al Control Social en la presente Ley, se aplicarán a partir de la promulgación de la Ley que regule el Control Social"* (las cursivas son del autor). En otros términos, todo este desarrollo normativo solo podría ser aplicado con relación a los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas, no así en el control social de la gestión pública. He aquí el intento de restringir el ejercicio de un derecho reconocido de manera expresa por mandato constitucional, a partir de una norma de carácter regresivo que debe ser resuelta desde y conforme al Bloque de Constitucionalidad.

Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, se podría hacer uso del derecho de petición contenido en el artículo 24 de la Constitución Política del Estado, que reconoce el ejercicio de este derecho *"de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario"*.

En el caso de las naciones originarias y pueblos indígenas deberá considerarse el ejercicio de todos los derechos detallados precedentemente, en un contexto de democracia intercultural, de manera que por determinación del artículo 30 numerales 14, 15 y 18 de la CPE deba respetarse sus derechos al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión; el derecho a la consulta y a la participación en los órganos e instituciones del Estado.

8. Reflexión final. Los procesos de adecuación constitucional pendientes

El Estado Plurinacional de Bolivia ha demorado el proceso de adecuación normativa e institucional para hacer posible una gestión pública intercultural. Los sistemas y subsistemas de la Ley SAFCO, que regulan la gestión pública en el país, obstaculizan la implementación de la nueva institucionalidad pública propuesta por el modelo de gestión pública de la autonomía indígena, que encuentran dificultades en su diálogo, armonización y coordinación con la institucionalidad pública del nivel central y subnacional.

Este es el primer desafío en la implementación de la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) (N° 777), que debe resultar en la migración y adecuación de las lógicas y racionalidades de una gestión pública monocultural, impuesta por la Ley SAFCO, a los términos de una gestión pública intercultural, que marcan el horizonte de la vigencia de la Ley SPIE, el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 2016-2020 y la Agenda Patriótica 2025, para lograr las adecuaciones de carácter normativo e institucional que hagan viable el ejercicio de su derecho al autogobierno y su articulación con los distintos órganos y niveles del Estado Plurinacional de Bolivia.

Este proceso de construcción de una nueva institucionalidad democrática en clave plural e intercultural puede viabilizar otros modelos de gestión pública emergentes del ejercicio del autogobierno indígena, en diálogo con la institucionalidad pública municipal, como los distritos municipales indígenas. El curso y los resultados del proceso autonómico indígena pueden generar las condiciones para que los modelos de gestión pública contenidos en los distritos municipales indígenas puedan tener viabilidad institucional.

No menos importante es el ejercicio al derecho y a la justicia propia por todos estos autogobiernos indígenas, porque la posibilidad de resolver y transformar los conflictos por sus autoridades y bajo sus normas y procedimientos propios, así como el desarrollo de pro-

cesos de coordinación y cooperación interjurisdiccional constituye parte del ejercicio de su derecho a la libre determinación y a su autogobierno, en los términos propuestos por el artículo 403 constitucional, el derecho a la justicia es inherente a su derecho al desarrollo, al territorio y a la gestión territorial, base de sus planes de gestión territorial indígena que tendrán como resultado modelos de gestión pública indígena diferenciados. La Cumbre de Justicia ha reconocido que el diseño constitucional de justicia plural encuentra dificultades en su implementación, entre otras razones por la vigencia de la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional, que afecta la igualdad jerárquica de las jurisdicciones y obstaculiza la función judicial única.

Uno de los mandatos de la Cumbre de Justicia obliga a la reforma de la Ley 073. La CONAIOC debe acompañar este proceso de adecuación constitucional de esta norma, a partir de la construcción de una propuesta que por la vía de la iniciativa legislativa ciudadana pueda ser entregada al Órgano Legislativo Plurinacional, generando espacios de acompañamiento y de reflexión para la construcción de la propuesta normativa y acciones de socialización, difusión, cabildeo e incidencia en el proceso de su discusión y aprobación legislativa.

En paralelo, se debe reforzar el carácter preventivo y restaurativo de los sistemas de justicia indígena, a partir de procesos de su fortalecimiento a partir de una agenda de derechos que comprenda la implementación de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (N° 348), la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (N° 045) y la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas (N° 263), en clave plural e intercultural, generando procesos de articulación desde sus propios sistemas de justicia y a partir de sus estructuras de autogobierno indígena. Sus autoridades deben sostener la coordinación y cooperación con los servicios de justicia local.

El derecho al territorio, a la gestión territorial y al desarrollo de los pueblos indígenas vinculados a su derecho a la consulta previa, libre e informada se encuentra afectado por un conjunto de disposiciones de carácter normativo vigentes. Hay colisión entre la política extractivista del gobierno y los derechos de los pueblos indígenas. La presencia de industrias extractivas y de megaproyectos en los territorios indígenas puede resultar en la afectación y vulneración de derechos.

Es necesario desarrollar capacidades, espacios e instrumentos de diálogo intercultural en los autogobiernos indígenas, actores públicos y privados para construir escenarios de transformación de estos conflictos. Las respuestas confrontativas iniciales deben encontrar canales democráticos que permitan la resolución y transformación de estos conflictos por vías institucionales. Será importante el desarrollo de capacidades en los autogobiernos indígenas para la interlocución política interna y externa, a partir del desarrollo e implementación de sus planes de gestión territorial indígena, armonizados con los instrumentos de gestión pública y con los emprendimientos económicos privados que se implementan en sus territorios.

Los planes de gestión territorial indígena constituyen el instrumento que recoge y articula todos estos elementos. La construcción de estos planes por los autogobiernos indígenas debe ser participativa e incorporar a mujeres y jóvenes en la toma de decisiones, de manera que este instrumento tenga un enfoque de derechos, con énfasis en género y generacionales. Con base en principios y valores, la identidad es la base de los autogobiernos indígenas, y hace posible su persistencia y reproducción política, económica, social y cultural. Sin embargo, no se pueden ignorar las dinámicas y presiones externas e internas que transforman y modifican las estructuras y el ejercicio de estos autogobiernos indígenas construidos sobre lógicas coloniales, patriarcales y machistas.

El proceso de descolonización y despatriarcalización del Estado Plurinacional se debe producir en todos los espacios, niveles y entidades territoriales, y debe derivar en nuevas lógicas de la gestión del poder que incorpore a las mujeres y jóvenes a los espacios de decisión; la agenda de género debe ser complementada por la generacional. También en los autogobiernos indígenas, porque si no se incorporan las agendas de género y generacionales en los planes de gestión territorial indígena se corre el riesgo de generar fisuras que pueden devenir en procesos de crisis y derrumbe de las estructuras de autogobierno indígena, no solo como resultado de las presiones de agentes externos, sino por el descontento y las deserciones internas. El efecto de la implosión suele ser más devastador.

Este proceso de construcción de una nueva institucionalidad democrática en clave plural e intercultural puede viabilizar otros modelos de gestión pública emergentes del ejercicio del autogobierno indígena, en diálogo con la institucionalidad pública municipal, como los distritos municipales indígenas. El curso y los resultados del proceso autonómico indígena pueden generar las condiciones para que los modelos de gestión pública contenidos en los distritos municipales indígenas puedan tener viabilidad institucional.

REFERENCIAS

Alianza Libres sin Violencia (2016). "Propuesta de la sociedad civil para la Cumbre Nacional de Justicia Plural". Recuperado desde: http://alianzalibressinviolencia.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/05/Propuesta-INTEGRADA-para-Cumbre-Nacional-de-Justicia-Plural.pdf

Blanco Fares, María Mercedes (2014). "La composición social de la Coordinadora en defensa del agua y de la vida en el marco de La Guerra del Agua, Cochabamba Bolivia, 2000". Recuperado desde: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Blanco.pdf

Corte Suprema de Justicia (2003). *República de Bolivia: Consolidación del Sistema Judicial*. Sucre. Corte Suprema de Justicia.

Guzmán, Gustavo (2012). *"La Marcha". Protesta social y libertad de expresión en América Latina.* Bolivia: Editorial Gente Común, FES.

La Razón (13 de Agosto de 2003). "La cumbre social arranca y arremete contra el gobierno". Recuperado desde: http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia15284.asp

Ministerio de Comunicación (2016). *Cumbre Nacional de Justicia Plural para vivir bien. Conclusiones Finales.* Recuperado desde: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/media/publicaciones/Conclusiones%20Cumbre%20de%20Justicia.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA) (1981). "Capítulo IV Derechos Políticos". Recuperado desde: http://www.cidh.org/countryrep/Bolivia81sp/Capitulo4.htm

Plataforma Ciudadana por el acceso a la justicia y los Derecho Humanos (2017). "Organizaciones de la Sociedad Civil plantean ocho competencias del perfil ideal de Altas Autoridades Judiciales". Recuperado desde: http://sociedadcivilenaccion.com/index.php/recursos/noticias/articulos/organizaciones-de-la-sociedad-civil-plantean-ocho-competencias-del-perfil-ideal-de-altas-autoridades-judiciales

Schavelzon, Salvador (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente.* La Paz: Plural, CEJIS, CLACSO.

Uggla, Fredrik (2009). "Bolivia: Un año de vivir peligrosamente". En: *Revista de Ciencia Política*, Volumen 29, N° 2. Recuperado desde: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000200002

Marco A. Mendoza Crespo

Es abogado e investigador en justicia, derechos humanos, pluralismo jurídico y derechos indígenas. Acompañó la labor de la Asamblea Constituyente, procesos autonómicos indígenas y el diálogo intercultural en justicia. Realizó posgrado en Gestión Ambiental, Educación Superior, Pensamiento Complejo y Transdiciplinariedad. Docente Universitario de Derecho Constitucional e Investigación Jurídica. Publicó investigaciones en el área de su especialidad.



Balance de la Ley de Deslinde Jurisdiccional: derechos individuales y colectivos

Mónica Gabriela Sauma Zankys

1. Introducción

El presente trabajo efectúa un balance de la Ley del Deslinde Jurisdiccional (LDJ) desde un enfoque esencialmente constitucional. Se la analiza a partir de las normas del bloque de constitucionalidad, identificando aquellas regulaciones en conflicto con los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) y los principios constitucionales.

En ese sentido, en el trabajo se partirá del pluralismo jurídico diseñado en la Constitución Política del Estado (CPE) para, posteriormente, precisar los aspectos críticos de la LDJ y su contraste con las normas del bloque de constitucionalidad. Asimismo, se revisará el desarrollo jurisprudencial sobre el tema, para finalmente analizar las alternativas actuales a dicha norma con miras al respeto de los derechos de las NPIOC y a los derechos individuales.

2. El pluralismo jurídico diseñado en la Constitución Política del Estado

El pluralismo jurídico diseñado en nuestra Constitución debe ser entendido a partir de la libre determinación de las NPIOC (artículos 2 y 30 parágrafo 4 de la CPE), pues es a partir de este derecho que los pueblos definen su organización, sus instituciones, normas, procedimientos y autoridades y, por lo mismo, tienen derecho a ejercer sus sistemas jurídicos (artículo 30 parágrafo 14 de la CPE). Así, se reconoce un pluralismo jurídico igualitario en el que coexisten diferentes sistemas jurídicos que forman parte del Órgano Judicial (artículo 179 de la CPE), haciendo efectivo el derecho de las NPIOC a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado (artículo 30 parágrafo 5 de la CPE).

La libre determinación como fundamento del derecho de las NPIOC a ejercer sus sistemas jurídicos ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 0037/2013, de 4 de enero, que concluyó que:

> ...los pueblos indígena originario campesinos, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a resolver sus conflictos internos de acuerdo con sus normas, procedimientos e instituciones, los que en el marco del Estado Plurinacional son reconocidos con igual valor jurídico, de tal forma cuentan también con la facultad de hacer cumplir sus resoluciones y hacer valer sus decisiones frente a los demás órganos e instituciones estatales, entre ellos, las autoridades de otras jurisdicciones.

Las normas, procedimientos, autoridades e instituciones definidas libremente por las NPIOC componen su sistema jurídico, sobre el cual no debería existir injerencia de las autoridades del sistema ordinario. En ese sentido, el artículo 179 de la CPE consagra el principio de igualdad jerárquica de jurisdicciones y, si bien la jurisdicción es solo uno de los componentes del sistema jurídico que hace referencia a la aplicación de sus normas y procedimientos a través de autoridades e instituciones propias, sin embargo, esta igualdad jerárquica, en el marco de una interpretación favorable y progresiva, se extiende al sistema jurídico, como lo reconoce el artículo 4 de la LDJ al establecer como uno de sus principios el “pluralismo jurídico con igualdad jerárquica”, expresando que “se respeta y garantiza la coexistencia, convivencia e independencia de los diferentes sistemas jurídicos, dentro del Estado Plurinacional, en igualdad de jerarquía”.

Entonces, por una parte, las normas y procedimientos de las NPIOC tienen igual jerarquía que las leyes –tanto sustantivas como procedimentales– que emanan de los

> Se reconoce un pluralismo jurídico igualitario en el que coexisten diferentes sistemas jurídicos que forman parte del Órgano Judicial (artículo 179 de la CPE), haciendo efectivo el derecho de las NPIOC a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado

órganos de producción normativa del sistema formal; en ese ámbito, de inicio, las NPIOC se rigen por sus normas y procedimientos propios, en el marco de los ámbitos de vigencia establecidos en el artículo 191 de la CPE, por lo que toda otra ley que les afecte debe ser sometida a la consulta previa, establecida como un derecho en el artículo 30.15 de la CPE, que establece que las NPIOC tienen derecho: "A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles (…)".

Por otra parte, las autoridades e instituciones de las NPIOC, mediante las cuales ejercen su jurisdicción, es decir, aplican sus normas, tienen igual jerarquía que sus símiles pertenecientes al sistema ordinario. Esto supone importantes consecuencias para el principio de igualdad jerárquica, como el hecho de que las resoluciones de la jurisdicción indígena originaria campesina no pueden ser revisadas por las autoridades ordinarias y, en ese sentido, la Constitución establece que toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina y que para el cumplimiento de dichas decisiones podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado (artículo 192 de la CPE), lo que entraña que las autoridades ordinarias deben cooperar con la jurisdicción indígena originaria campesina, en especial, para la ejecución de sus determinaciones.

Esta igualdad normativa y jurisdiccional, que conlleva también a la igualdad jerárquica de sus autoridades, es respetuosa de la libre determinación de las NPIOC, en virtud de la cual deciden libremente sobre sus normas, procedimientos y autoridades, definen las materias que serán conocidas y resueltas, y aquellas que consideran que deben ser resueltas bajo las normas del sistema ordinario.

> La mera coexistencia de sistemas jurídicos resulta insuficiente para comprender el pluralismo jurídico diseñado constitucionalmente y que está regido por el principio de interculturalidad, por el cual debe propender al diálogo permanente entre los sistemas, buscando la interacción entre ellos y el diálogo intercultural para lograr así una interpretación intercultural de los hechos, el derecho y los derechos.

Ahora bien, si la CPE, bajo principios y valores plurales, reconoce la pluralización normativa y jurisdiccional, es evidente que dicha Ley Fundamental, junto a las normas del bloque de constitucionalidad, permite la articulación de ambos sistemas normativos a la luz del principio de interculturalidad (artículos 1, 9 y 178 de la CPE), que supone niveles de igualdad entre sistemas jurídicos que actualmente son inexistentes, por lo que, desde una perspectiva descolonizadora, se debe buscar la reconstitución de los sistemas jurídicos de las NPIOC, adoptando medidas positivas o acciones afirmativas en favor de dichos sistemas, como lo establece el artículo 192 de la CPE: "El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina (…)", con la finalidad de dar concreción a la interculturalidad como principio, en el marco de la igualdad material; razonamiento que puede encontrarse en la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0006/2013 y en la SCP 260/2014.

Conforme lo anotado, la mera coexistencia de sistemas jurídicos resulta insuficiente para comprender el pluralismo jurídico diseñado constitucionalmente y que está regido por el principio de interculturalidad, por el cual debe propender al diálogo permanente entre los sistemas, buscando la interacción entre ellos y el diálogo intercultural para lograr así una interpretación intercultural de los hechos, el derecho y los derechos. En ese sentido, Diana Rocío Bernal Camargo, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos, señala que el pluralismo debe ir más allá del reconocimiento formal de instituciones y buscar la interacción de todos los actores implicados, lo que supone la revisión misma del derecho y que la pluralidad, pese a que se encuentra al amparo de valores, principios y reglas constitucionales, "radica en la construcción dialógica de esos preceptos superiores (…)" (Bernal, 2009).

Para Catherine Walsh, no solo se debe estimular una pluralidad jurídica no subordinada que permita el funcionamiento igualitario de diferentes sistemas normativos, cada uno con sus filosofías, lógicas, racionalidad y prácticas de vida, sino también es necesario relacionar articular y hacer converger los derechos indígenas con el derecho nacional, "reconstituyendo éste plurinacionalmente e impulsando, a la vez, la construcción de una nueva interculturalidad jurídica –o mejor dicho, una interculturalización jurídica– para todos" (Walsh, 2010), que encuentra sustento en la convergencia, articulación y complementariedad. Así, debe servir como criterio para también pensar, pluralizar y equilibrar el derecho general nacional (Ibid.), añadiendo posteriormente que se busca una interculturalización entre las formas de comprender y ejercer los derechos, lo que necesariamente deriva en una interpretación intercultural e intercivilizatoria del derecho y abre la posibilidad del ejercicio de la justicia "dentro de tribunales que involucren además de jueces estatales, autoridades de los pueblos y comunidades" (Ibid.), pues solo así se garantizaría el diálogo intercultural y se construiría un nuevo derecho.

Pues, como anota de Sousa Santos, el derecho está constituido por “múltiples redes de órdenes jurídicos que nos fuerzan a constantes transiciones y transgresiones” (2003: 251), donde la ley pierde la sacralidad; pues las constituciones plurales permiten la construcción dialogada de un nuevo derecho en el marco el relacionamiento entre sistemas jurídicos, al amparo de valores y principios plurales y de derechos redimensionados a partir de su interpretación intercultural.

Entonces, el principio de interculturalidad supone el relacionamiento entre diferentes sistemas jurídicos que tienen igualdad jerárquica, una de las consecuencias es que las resoluciones de la jurisdicción indígena originaria campesina no deban ser revisadas por la jurisdicción ordinaria, sin que ello impida la cooperación que se pueda solicitar para el cumplimiento de sus resoluciones –como se desprende del artículo 192 de la CPE– y de la coordinación que debe existir entre las diferentes jurisdicciones, en diferentes niveles; pero que se manifiesta con mayor intensidad a nivel micro con los jueces que tienen su asiento en provincia, pues es en ese nivel donde existirá mayor interrelación entre sistemas y donde las autoridades de ambos (indígena originario campesino y ordinario) deben extremar esfuerzos para encontrar soluciones a los conflictos que se presenten, en el marco de la porosidad y la ductilidad del derecho. Pues, como anota de Sousa Santos, el derecho está constituido por “múltiples redes de órdenes jurídicos que nos fuerzan a constantes transiciones y transgresiones” (2003: 251), donde la ley pierde la sacralidad; pues las constituciones plurales permiten la construcción dialogada de un nuevo derecho en el marco el relacionamiento entre sistemas jurídicos, al amparo de valores y principios plurales y de derechos redimensionados a partir de su interpretación intercultural. La porosidad del derecho hace referencia a “su constante no completitud en la gestión de la conflictividad y en el desarrollo de un derecho en devenir” (Rojas, 2011: 25), que permite la búsqueda de soluciones plurales a los conflictos, sin encasillarse en la rigidez del principio de legalidad.

Por otra parte, en el marco de la ductilidad del derecho, que a decir de Gustavo Zagrebelsky es una de las características del derecho de los Estados Constitucionales actuales (2007: 14), en los que coexisten valores y principios plurales, y donde el derecho no es un dato, sino un constante hacerse donde confluyen múltiples exigencias planteadas por numerosos y a veces contradictorios principios, y que este modo de situarse frente al derecho constituye una predisposición hacia soluciones dúctiles que tomen en consideración todas las razones que pueden reivindicar buenos principios en su favor, buscando la respuesta más adecuada para las expectativas legítimas “y, por ello, está abierto al enfrentamiento entre todas las posiciones que remiten a principios vigentes en el derecho. En los contextos pluralistas es necesario hacer ‘discursivo’ y ‘persuasivo’ el procedimiento, a fin de alcanzar el punto de máxima realización de los principios en juego” (Ibid.: 123).

Así, las soluciones que se adopten en el marco del proceso dialógico tienen como límite los principios y valores plurales, y el respeto a los derechos y garantías constitucionales en el marco de una interpretación intercultural. Según este enfoque, los jueces no están condicionados por la “ley” occidental, que tiene igual valor que las normas de las NPIOC, sino por la CPE, que contiene los valores y principios plurales y que permite la “creación” de soluciones a los conflictos que se les presentan, inclusive bajo prácticas simétricas de interlegalidad, dando origen a un nuevo relacionamiento y también a nuevas normas bajo la influencia de ambos sistemas de justicia.

A nivel macro y también a la luz del principio de interculturalidad, en el Tribunal Constitucional Plurinacional se posibilita que dialoguen los diferentes sistemas jurídicos, pues en ese órgano, de acuerdo a la Constitución, se dan cita el sistema jurídico occidental y el de las NPIOC; por cuanto la justicia constitucional es la única vía, diferente e independiente a la ordinaria, que puede revisar las resoluciones, normas y competencias de la jurisdicción indígena originaria campesina, para determinar su compatibilidad con la Constitución y con el bloque de constitucionalidad a partir de una interpretación intercultural. Así, el Tribunal es el que dota de unidad interpretativa a la Constitución, a los derechos fundamentales, por ello Del Real Alcalá sostiene que éstos son el criterio unificador ante la pluralidad de jurisdicciones en igualdad de condiciones que cohabitan en el ordenamiento boliviano, añadiendo que “el sistema de justicia constitucional, desde un punto de vista formal; y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, desde un punto de vista material, actúan como dos de las instancias más sólidas de la unidad del país” (2011: 147).

3. El bloque de constitucionalidad y la Ley de Deslinde Jurisdiccional: su contraste

De acuerdo al artículo 410 de la CPE, los tratados y convenios en materia de derechos humanos ratificados por nuestro Estado forman parte del bloque de constitucionalidad, lo que significa que dichos instrumentos in-



ternacionales tienen jerarquía constitucional y, por ende, están alcanzados por el principio de constitucionalidad; esto quiere decir que dicho bloque se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, nuestra Constitución introduce criterios de interpretación de los derechos humanos como el principio de favorabilidad y, en ese sentido, el artículo 256 de la CPE establece que los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que se hubiere adherido el Estado que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución se aplicarán de manera preferente sobre ésta. Conforme a dicha norma constitucional, deben considerarse todos los instrumentos internacionales, los cuales no solo son los pactos internacionales de derechos humanos –que tienen naturaleza vinculante–, sino también aquellas declaraciones, principios y reglas que si bien inicialmente no tienen naturaleza vinculante sí se constituyen en herramientas fundamentales para interpretar las normas contenidas en los pactos internacionales y en nuestra propia Constitución y que, por imperio de ésta, deben ser aplicados si declaran derechos más favorables.

> Los sistemas de protección de derechos humanos han desarrollado un cuerpo normativo específico centrado en los derechos humanos de los pueblos indígenas, donde se pone de relieve el derecho a la libre determinación, la especial vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios, y la existencia de formas propias de vida y de organización, temas íntimamente vinculados con el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de sus propios sistemas jurídicos.

En este marco, los sistemas de protección de derechos humanos han desarrollado un cuerpo normativo específico centrado en los derechos humanos de los pueblos indígenas, donde se pone de relieve el derecho a la libre determinación, la especial vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios, y la existencia de formas propias de vida y de organización, temas

íntimamente vinculados con el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de sus propios sistemas jurídicos.

A partir de dichas normas internacionales y nuestra Constitución, los derechos de las NPIOC son concebidos como derechos de naturaleza colectiva, que gozan de la misma jerarquía que los otros derechos fundamentales, de conformidad a lo señalado en el artículo 13 parágrafo III de la CPE, que establece que la clasificación de los derechos contenida en dicha norma no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros.

En similar sentido, el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas determina que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en similar sentido al artículo 5 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Conforme a lo anotado, los derechos colectivos de las NPIOC son derechos humanos (Yrigoyen, 2006: 407 y ss.) y, en ese sentido, toda interpretación de los mismos debe ser realizada bajo los criterios de interpretación de los derechos humanos previstos en la CPE, como el principio de favorabilidad, el de interpretación conforme a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, de progresividad, entre otros. Además, frente a una colisión entre derechos, al tener igual jerarquía no corresponde priorizar uno de ellos en abstracto, sino que se deberá efectuar una labor de ponderación de derechos, con la finalidad de determinar, en el caso concreto, qué derecho tiene preferencia. En ese sentido se pronunció la SCP 0487/2014, entre otras.

Es en el marco de los criterios de interpretación anotados que se analizará uno de los aspectos más cuestionados de la LDJ: las limitaciones al ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina; es decir, las restricciones previstas en la norma a las materias que pueden ser conocidas y resueltas por dicha jurisdicción.

Así, debe partirse del artículo 191 de la CPE que, en el segundo párrafo, describe los ámbitos de vigencia personal, material y territorial, conforme al siguiente texto:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.

2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos *de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.*

3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.

De acuerdo a dicha norma, la propia Constitución remite a la LDJ, promulgada el 28 de diciembre de 2010, que en el primer párrafo establece que la jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación; sin embargo, en el segundo párrafo sostiene que el ámbito de vigencia material no alcanza a las siguientes materias:

a) En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio;

b) En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autonómica y lo relacionado al derecho propietario;

c) Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional Público y Privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas;

d) Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente.

Estas limitaciones implican una restricción a los derechos a la libre determinación de las NPIOC y su derecho a ejercer sus sistemas jurídicos, y así lo ha reconocido el sistema universal de derechos humanos a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en el informe de la gestión 2011 (Informe, 2012) expresó su preocupación por las limitaciones a la jurisdicción indígena originaria

campesina contenidas en la LDJ que no se adecúan a lo previsto por la CPE, por lo que instó a la Asamblea Legislativa Plurinacional a reformar dicha norma, adecuándola a los acuerdos a los que los pueblos indígenas arribaron en el proceso de socialización del Anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional, en el que no se establecieron tales restricciones; recomendación que se reiteró en el Informe de la OACNUDH de la gestión 2012 (Informe, 2013) y 2013 (Informe, 2014), el último en el que ponderó la jurisprudencia constitucional que definió los criterios de interpretación de la LDJ sobre la "competencia personal, territorial y material de la jurisdicción indígena, conforme a los instrumentos internacionales correspondientes y a la Constitución. La sentencia cumple con recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial" (Ibid), jurisprudencia que será referida posteriormente.

Efectivamente, el informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de 10 de marzo de 2011 (Informe, 2011), expresó su preocupación respecto a las contradicciones entre la CPE, las normas del bloque de constitucionalidad boliviano y la LDJ, señalando expresamente que "lamenta que al excluir ciertos ámbitos de vigencia personal, material y territorial la justicia indígena no está adecuada a la Constitución Política del Estado ni a la Convención y no corresponde a la realidad de coexistencia entre personas indígenas y no indígenas".

Efectivamente, como se ha señalado precedentemente, el derecho a la libre determinación supone, en el ámbito jurídico, la definición libre, sin injerencias, de aquellos asuntos que serán conocidos por las NPIOC, sin limitaciones externas vinculadas a las materias. En otras palabras, las NPIOC tienen derecho a regirse por sus propias normas, lo que incluye la posibilidad de crear otras y aplicarlas, pues solo así se comprende el pluralismo jurídico igualitario diseñado en nuestra Constitución y que guarda coherencia con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en los que el derecho a ejercer sus sistemas jurídicos no está limitado a determinadas materias con la única condición de respetar los derechos humanos y fundamentales, los cuales, sin embargo, deben ser interpretados interculturalmente.

Así, el artículo 8.2. del Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos indígenas "(…) deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos", y el artículo 9.1. dispone que "(…) deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros".

> Efectivamente, como se ha señalado precedentemente, el derecho a la libre determinación supone, en el ámbito jurídico, la definición libre, sin injerencias, de aquellos asuntos que serán conocidos por las NPIOC, sin limitaciones externas vinculadas a las materias.

En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 34 que tienen derecho a desarrollar y mantener sus "costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos".

De dichas normas se concluye que el derecho de los pueblos indígenas a ejercer sus sistemas jurídicos está condicionado a su compatibilidad con los derechos humanos y fundamentales –interpretados interculturalmente–, sin establecer ninguna limitación en cuanto a la materia que puede ser conocida; inclusive el Estado debe respetar los métodos tradicionales para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

Además de lo anotado, a partir de los principios de interpretación de los derechos humanos, como el de favorabilidad, la LDJ debió efectuar un desarrollo amplio, extensivo y favorable de los derechos a la libre determinación y a ejercer sus sistemas jurídicos, en tal sentido, no introducir limitaciones irrazonables a los mismos, que es lo que sucedió con el artículo 10.II de la LDJ.

Las restricciones contenidas en la LDJ fueron advertidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional en las sentencias pronunciadas, especialmente en conflictos de competencias, con la aclaración que no siempre se ha asumido una interpretación amplia y favorable a los derechos de las NPIOC, sino que en algunas sentencias se ha aplicado simple y llanamente la LDJ. Frente a ello, se debe considerar la doctrina del estándar jurisprudencial más alto, desarrollada por el propio Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP 2233/2013, que establece que frente a dos sentencias contradictorias se debe elegir aquella que contenga la interpretación más amplia, favorable y extensiva respecto al derecho en conflicto, a partir de los principios de favorabilidad y de progresividad.

Así, la SCP 0026/2013 se ha pronunciado, en general, sobre la interpretación que debe darse la LDJ, señalando que las NPIOC:

> …cuentan con la presunción de competencia por su situación histórica de desventaja respecto a la jurisdicción ordinaria, por

> lo que la interpretación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional debe efectuarse de tal manera que lo inhibido a la jurisdicción indígena originaria campesina sea el resultado de una interpretación sistemática del texto constitucional, de donde resulte que la exclusión de un 'asunto' de la competencia de la jurisdicción indígena originaria campesina busque de manera evidente y clara en el caso concreto proteger un bien jurídico de entidad nacional o internacional de acuerdo a las particularidades del caso concreto.

También corresponde mencionar a la SCP 0037/2013, que ha establecido que el artículo 10.II de la LDJ debe "encontrar compatibilidad con la Constitución Política del Estado entendida en su unidad, vale decir, bajo sus principios fundantes de plurinacionalidad, pluralismo, interculturalidad, descolonización entre otros y el bloque de constitucionalidad".

En similar sentido, la SCP 764/2014, de 15 de abril, concluyó que "el ámbito de aplicación material de esta jurisdicción debe ser interpretado de la manera más amplia y progresiva posible, para que se asegure la vigencia de la plurinacionalidad y el respeto al ejercicio pleno de la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos". Posteriormente añadió que el artículo 10.II de la LDJ "debe ser interpretado de manera restrictiva y excepcional, para evitar así suprimir el ejercicio al derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos".

4. Opciones frente a las limitaciones de la LDJ

Como se tiene señalado, la jurisprudencia constitucional glosada precedentemente es la que contiene el estándar jurisprudencial más alto y, por lo tanto, es la que tiene la fuerza vinculante y obligatoria prevista en el artículo 203 de la CPE; por ello, tanto magistradas y magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional como, en general, todas las autoridades –judiciales o no– deberían adoptar una interpretación amplia, favorable y progresiva de los derechos de las NPIOC.

Sin embargo, también es evidente que dicho estándar no ha sido aplicado en todos los casos, de ahí que el respetable trabajo realizado en las sentencias mencionadas, que ha sido ponderado por el sistema universal de derechos humanos, no sea una garantía en favor de los derechos de las NPIOC. Así, no obstante que la CPE tiene como una de sus características la preponderancia de los derechos humanos y el pluralismo, se sigue bajo la égida de la legalidad, de la aplicación mecánica de la ley formal, sin considerar el pluralismo jurídico igualitario y la interpretación desde y conforme la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad.

Frente a ello existe la posibilidad de formular una acción de inconstitucionalidad, ya sea en la vía abstracta, formulada por una autoridad legitimada (Presidente del Estado, senadores, diputados, Defensor del Pueblo, asambleístas departamentales, concejales municipales) o en la vía concreta, dentro de procesos administrativos o judiciales –incluyéndose en estos últimos a los procesos en sede indígena originaria campesina– en los casos en que deban aplicar la LDJ y exista duda sobre su constitucionalidad. Esta es una interesante posibilidad, considerando los razonamientos y precedentes constitucionales que han sido anotados en el punto anterior. Cabe señalar que contra el artículo 10 de la LDJ se formuló con anterioridad una acción de inconstitucionalidad abstracta, que fue resuelta por la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional mediante Auto Constitucional 0003/2017-CA, de 4 de enero, por el que rechazó la acción con el argumento de que carecía de fundamentación jurídico-constitucional; consiguientemente, si bien existe un rechazo, es evidente que el mismo se dio por un motivo de forma y no de fondo y, en consecuencia, no existe cosa juzgada constitucional, lo que significa que es posible formular una nueva acción de inconstitucionalidad y que el Tribunal se pronuncie en el fondo.

Otra opción es la reforma a la LDJ, en la que, previa consulta a las NPIOC, se establezcan de manera consensuada los ámbitos de vigencia previstos en la CPE, partiendo de una concepción integral de competencia, por la cual la jurisdicción "conoce y resuelve todo tipo de asuntos y conflictos regulados por su derecho propio y se concibe como un todo de acuerdo a su cosmovisión, sin que se divida necesariamente por materias (…)" (Ministerio de Justicia, 2015). Esta concepción fue consensuada por los pueblos indígenas que participaron en la socialización del anteproyecto de LDJ. Según esa lógica, respecto al ámbito de vigencia material, el anteproyecto sostenía que la jurisdicción indígena originaria campesina tenía competencia para conocer y resolver todos los asuntos o conflictos que regule su derecho propio (artículo 11), sin efectuar ninguna exclusión, debido a que en el proceso de socialización del anteproyecto se concluyó que cada comunidad y sistema debía fijar los conflictos que tendrían que entrar en coordinación y cooperación con la jurisdicción ordinaria, por lo que, en el ejercicio de la competencia plena e integral, dependerá de cada sistema jurídico indígena originario campesino la remisión de casos a la jurisdicción ordinaria.

Este criterio resulta el más respetuoso de los derechos a la libre determinación y a ejercer sus sistemas jurídicos, por cuanto son las naciones y pueblos indígenas quienes voluntariamente coordinan con la jurisdicción ordinaria aquellos asuntos que conocerán y, en definitiva, ante un conflicto de competencias sería la justicia constitucional,

el Tribunal Constitucional Plurinacional, el que definiría de manera intercultural, caso por caso, las materias sobre las cuales es competente la jurisdicción indígena originaria campesina; competencia que, además, dependería de las diversas NPIOC porque esa diversidad también se plasma en la pluralidad de sistemas jurídicos y, por ende, no es posible, en abstracto, delimitar de manera unilateral las materias.

Cabe señalar que esta posibilidad podría generar temor respecto a una posible lesión de derechos fundamentales de carácter individual por parte de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina; sin embargo, es evidente que, de suceder esto, queda abierta la vía constitucional para formular las acciones de defensa correspondientes, por las cuales la justicia constitucional podrá determinar si efectivamente se lesionaron los derechos individuales a partir de una ponderación intercultural entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la libre determinación y a ejercer sus sistemas jurídicos, y los derechos individuales supuestamente lesionados; pues, conforme ha quedado precisado en párrafos precedentes, ambos derechos gozan de igual jerarquía de acuerdo al artículo 13 parágrafo III de la CPE.

Entonces, a partir de esta ponderación se podrá determinar qué derecho –colectivo o individual– prevalece en el caso concreto, analizando si la determinación, decisión o resolución impugnada, asumida por una autoridad indígena originaria campesina que supuestamente lesiona un derecho (i) tiene un fin constitucionalmente legítimo; (ii) si es idónea o adecuada para alcanzar la finalidad buscada por la jurisdicción indígena originaria campesina; (iii) si la medida es necesaria en el contexto cultural, atendiendo a las normas y procedimientos propios de la nación y pueblo indígena respectivo; o es que existían otras medidas menos graves a los derechos individuales que se encuentran en conflicto que pudieron ser utilizadas en el caso concreto; y, finalmente, (iv) se efectúa un juicio de proporcionalidad, por el que se analiza la satisfacción de los derechos en juego y su sacrificio, lo que se expresa en la siguiente fórmula: "Cuanto mayor sea el grado de incumplimiento o menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la satisfacción del otro" (Alexy, 2011: 105).

La jurisprudencia constitucional, en la SCP 1422/2012, construyó un test para la ponderación intercultural de derechos, denominado del paradigma del vivir bien, que luego fue modulada (modificada) por la SCP 0778/2014 de 21 de abril, que contiene los siguientes elementos:

i) El análisis de compatibilidad del acto o decisión cuestionado con las normas y procedimientos propios de cada nación y pueblo indígena originario campesino, aspecto que obliga tanto a los jueces o tribunales de garantías, como al Tribunal Constitucional Plurinacional, a resolver la problemática, de acuerdo a métodos y procedimientos constitucionales interculturales, como ser los peritajes antropológico-culturales o el desarrollo de diálogos en las propias comunidades, para que en caso de verificarse una incompatibilidad de dichas normas y procedimientos, se materialice el valor del vivir bien, el cual es el contenido esencial de los derechos individuales o colectivos en contextos intra e interculturales; y,

ii) El análisis de compatibilidad del acto o decisión cuestionado con los principios de complementariedad, equilibrio, dualidad, armonía y otros de la cosmovisión propia de los pueblos y naciones indígena originario campesina y obliga tanto a los jueces o tribunales de garantías, como al Tribunal Constitucional Plurinacional, a resolver la problemática, de acuerdo a métodos y procedimientos constitucionales interculturales, como ser los peritajes antropológico-culturales o el desarrollo de diálogos en las propias comunidades, para que en caso de verificarse una incompatibilidad de dichos actos o decisiones con los valores antes señalados, se materialice el valor del vivir bien, el cual es el contenido esencial de los derechos individuales en contextos intra e interculturales.

Finalmente, una modificación a la LDJ permitiría, además, incorporar en su texto varios aspectos fundamentales en aras de dar concreción a los principios de interculturalidad y pluralismo jurídico igualitario, por ejemplo:

a) La modificación a la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional referida a la conformación de dicho órgano, permitiendo la postulación y elección de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional provenientes del sistema indígena originario campesino bajo normas y procedimientos propios, lo que supondría también una modificación a la Ley del Régimen Electoral; pues, si de acuerdo a la CPE el Tribunal Constitucional Plurinacional debe estar integrado por "Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino", las normas de desarrollo deben garantizar, a través de sistemas propios de representación, que se cumpla con el mandato constitucional.

b) La conformación mixta de jueces y tribunales de garantías que conocen las acciones de defensa emergentes de decisiones o resoluciones de

la jurisdicción indígena originaria campesina presuntamente lesivas a los derechos fundamentales o garantías constitucionales; toda vez que si es la justicia constitucional la única que puede revisar las determinaciones de dicha jurisdicción se debe garantizar que se efectúe un análisis e interpretación plural de los hechos, los derechos y el derecho, siendo una garantía para el efecto, la presencia de autoridades o exautoridades de la comunidad que conozcan el caso junto con la autoridad judicial ordinaria que actúa como juez o jueza constitucional en las acciones de defensa. No obstante lo anotado, cabe señalar que esta conformación mixta no requeriría, necesariamente, una reforma a la ley, pues vía cooperación y coordinación, las autoridades judiciales ordinarias podrían convocar autoridades o exautoridades originarias.

Referencias

Alexy, Robert (2011). "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad". En: Carbonell y García. *El canon neoconstitucional.* Universidad Externado de Colombia.

Bernal Camargo, Diana Rocío (2009). "Jurisdicciones constitucional y especial indígena colombianas". En: *Revista Diálogos de Saberes*.

Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Católica Boliviana. *Constitución Política del Estado, anotada, concordada y comentada.* Recuperado desde: http://econstitucional.com/menuanalisis.aspx?ID=1.

del Real Alcalá, Alberto (2011). "La construcción de la plurinacionalidad desde las resoluciones del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Desafíos y Resistencias". En: *Memoria Conferencia Internacional Hacia la construcción del Tribunal Constitucional Plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Embajada de la República Federal de Alemania.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia (2012). Recuperado desde: http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202011.pdf.

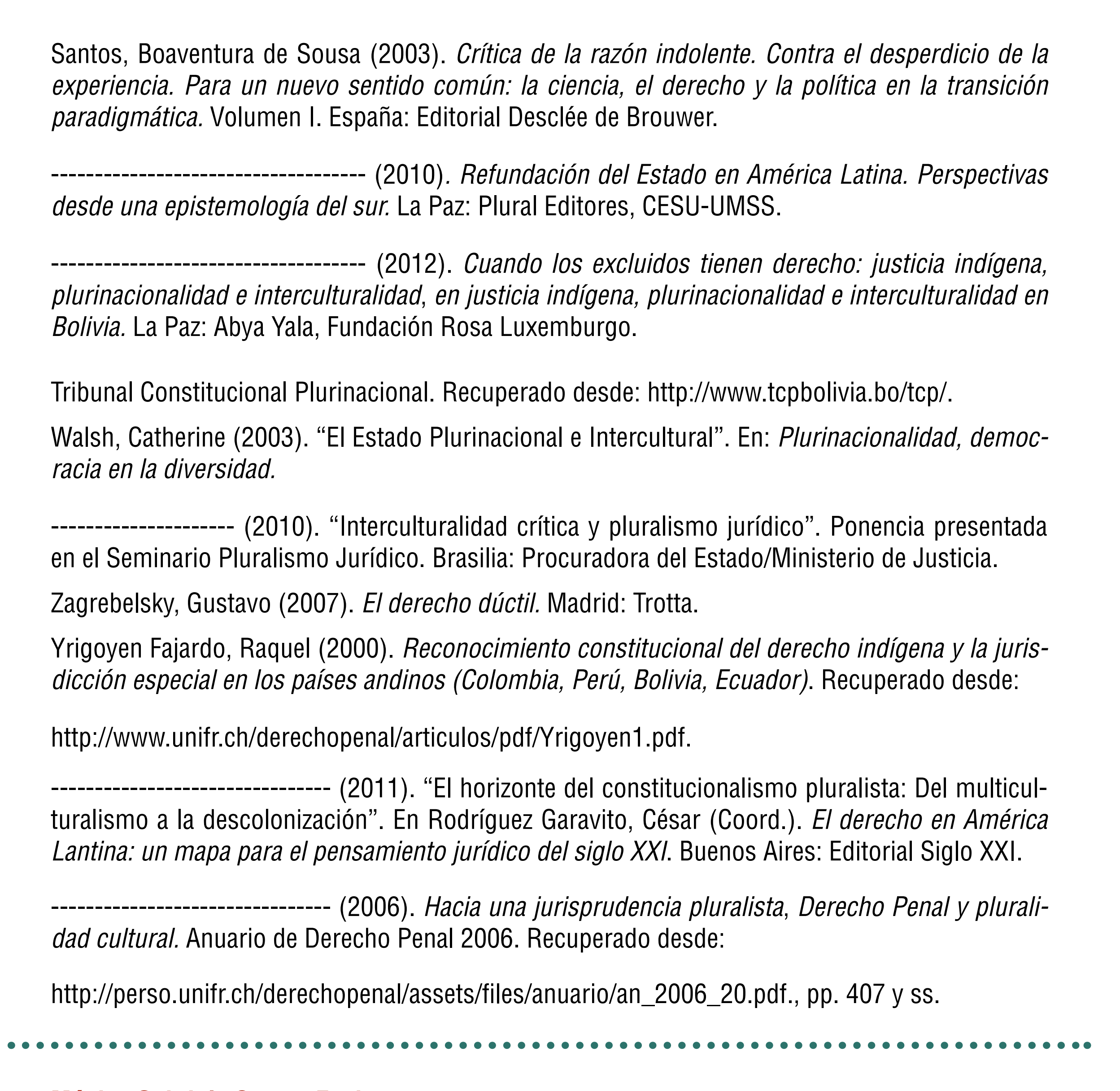
Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013). Recuperado desde: http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202012.pdf.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia (2014). Recuperado desde: http://bolivia.ohchr.org/docs/Informe%20Anual%202013.pdf.

Ministerio de Justicia, Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina, *Anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional*. Recuperado desde: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20150908_02.pdf.

Organización Internacional del Trabajo. Recuperado desde: http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang--es/index.htm.

Rojas Tudela, Farit (2011). "Del monismo al pluralismo jurídico: interculturalidad en el Estado constitucional". En: *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina.* La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.



Santos, Boaventura de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática.* Volumen I. España: Editorial Desclée de Brouwer.

------------------------------------ (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur.* La Paz: Plural Editores, CESU-UMSS.

------------------------------------ (2012). *Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad, en justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia.* La Paz: Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburgo.

Tribunal Constitucional Plurinacional. Recuperado desde: http://www.tcpbolivia.bo/tcp/.

Walsh, Catherine (2003). "El Estado Plurinacional e Intercultural". En: *Plurinacionalidad, democracia en la diversidad.*

--------------------- (2010). "Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico". Ponencia presentada en el Seminario Pluralismo Jurídico. Brasilia: Procuradora del Estado/Ministerio de Justicia.

Zagrebelsky, Gustavo (2007). *El derecho dúctil.* Madrid: Trotta.

Yrigoyen Fajardo, Raquel (2000). *Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)*. Recuperado desde:

http://www.unifr.ch/derechopenal/articulos/pdf/Yrigoyen1.pdf.

-------------------------------- (2011). "El horizonte del constitucionalismo pluralista: Del multiculturalismo a la descolonización". En Rodríguez Garavito, César (Coord.). *El derecho en América Lantina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

-------------------------------- (2006). *Hacia una jurisprudencia pluralista, Derecho Penal y pluralidad cultural.* Anuario de Derecho Penal 2006. Recuperado desde:

http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2006_20.pdf., pp. 407 y ss.

Mónica Gabriela Sauma Zankys

Es Magister en Derecho Penal, Diplomada en Educación Superior, con estudios en Pueblos Indígenas, Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos (PNUD), Pluralismo Jurídico e Interculturalidad (CAJ). Ha sido letrada del Tribunal Constitucional Plurinacional. Es consultora en temas vinculados a Derecho Constitucional, Derechos Humanos, Pluralismo Jurídico y Género. Es docente de posgrado en diferentes universidades y tiene varias publicaciones en los temas de su especialidad.

Las transformaciones de los sistemas normativos indígenas en tres pueblos de la región amazónica de Bolivia.

Una exploración con enfoque sociojurídico

Wilder Molina Argandoña

1. La cultura indígena como garante de eficacia general

Después de años de luchas por reivindicaciones sociales –en los que la Marcha por el Territorio y la Dignidad, protagonizada por los pueblos indígenas del Beni en 1990 constituye una acción colectiva determinante (Molina, 2011)–, los pueblos indígenas tienen la facultad de crear y aplicar su propio derecho dentro de su territorio, según el sentido del parágrafo 14, numeral II, artículo 30 de la Constitución Política del Estado (CPE), que se refiere expresamente a los "sistemas jurídicos".

Más adelante, la Carta Magna instituye la existencia constitucional de la jurisdicción indígena, a la cual *están* sujetos los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos. La jurisdicción alcanza o se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro del territorio de un pueblo indígena originario campesino. Cada comunidad tiene, de algún modo, su propia jurisdicción[1].

Esa jurisdicción hace referencia al órgano u orden jurisdiccional específicamente encargado de poner en vigencia la justicia indígena, en cada pueblo. Pero en el mismo sentido, cada uno tiene su organización jurisdiccional como resultado de su proceso histórico, por eso mismo es poco consistente referirse a la existencia de una jurisdicción indígena como entidad única y cohesionada, a no ser que sea desde la forma en que la Constitución define la existencia de esa jurisdicción en igualdad jerárquica con la jurisdicción ordinaria, aunque bajo una sola función judicial que es la que corresponde determinar y conducir en última instancia al Estado. Por eso algunos autores opuestos al modo en el que se configura la justicia indígena, en el marco de esa función judicial, hablan de una inevitable estatización de la justicia indígena, por no decir una subsunción hacia un nuevo modo de monismo jurídico, cuyo debate aún no ha sido profundizado en una perspectiva jurídica más científica que ideológica.

De la condición plural deducimos que no existe un sistema jurídico indígena como un todo, más aun cuando no existe un ente articulador y unificador propio *dentro la existencia de un sistema*, como ocurre con el derecho estatal. Aceptemos que existe el derecho indígena como operación teórica; pero en lo concreto cada pueblo tiene su derecho, es decir, su propio sistema, si es válido llamarlo así. Porque de lo contrario estaríamos desconociendo el pluralismo jurídico y la influencia de cada cultura en la configuración de sus formas regulatorias. Es más, las regulaciones de cada pueblo indígena son parte de su mundo cultural, por no decir que son determinadas por la cultura misma (Correas, 2015), por eso, a veces o casi siempre, cuesta diferenciar entre lo que es eso que preliminarmente llamamos derecho indígena de lo que es más bien un principio o una práctica cultural, un modo de actuar configurado por los hábitos y los procesos de socialización.

Diversos estudios demuestran que las normas tradicionales de cada pueblo indígena se alimentan, se sostienen y adquieren su *eficacia*, es decir, su obediencia o legitimación gracias a que se fundamentan en creencias,

(...) las regulaciones de cada pueblo indígena son parte de su mundo cultural, por no decir que son determinadas por la cultura misma (Correas, 2015), por eso, a veces o casi siempre, cuesta diferenciar entre lo que es eso que preliminarmente llamamos derecho indígena de lo que es más bien un principio o una práctica cultural, un modo de actuar configurado por los hábitos y los procesos de socialización.

1 La Ley de Deslinde Jurisdiccional N° 073 establece los ámbitos de vigencia de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC).

divinidades, leyendas, mitos antiguos que tienen directa relación con la tradición cultural de cada pueblo (Lehm, 2016; Guzmán, 2016; GIZ, 2012). Al respecto, Correas se refiere a una ficción jurídica moldeada en un discurso que él identifica como mito fundacional o lo que otros llaman norma fundante, norma fundamental se diría en la teoría de Kelsen (2005), reglas de reconocimiento en la de L.A. Hart (Fuertes-Planas, 2007) o condiciones trascendentes en Correas (2015).

Ahora bien, el problema empírico se encuentra en develar si tal creencia general es una condición vigente entre los pueblos indígenas amazónicos de hoy, es decir, si aún existe o en todo caso existía, en la medida que se verifican transformaciones culturales en las comunidades indígenas. Lehm (2016) reporta una transformación cultural al respecto, cuando señala que la sociedad tacana estaba regida por un complejo sistema de reglas (que normaban su relación con el espacio y la naturaleza) que provenían del mundo de la religiosidad de este pueblo y por su efectividad derivada de ser una ideología cultural no requerían estar escritas. A esa descripción la podemos denominar como creencias generales que operan a modo de una ideología performativa que ordena las conductas concretas; en el caso del pueblo mojeño que habita en las llanuras del Beni, podría nombrarse al conocido mito de la Loma Santa, que justamente involucra ideas sobre el bien, el valor de la familia, el principio del dar, el desprendimiento, entre otros (Lehm, 1999; Molina, 2011).

2. Las nuevas reglas escritas

Ahora, en complementación o como ampliación de ese orden normativo denominado tradicional de carácter oral, que se sostiene en pautas culturales, utilizando los derechos colectivos que les reconoce la Constitución, en algunos territorios indígenas amazónicos sus autoridades introducen nuevas reglas escritas sobre la organización y funciones de su gobierno interno, la protección y aprovechamiento de los recursos de flora y fauna, y el uso de tierras colectivas. Esta innovación normativa se desarrolla desde el reconocimiento legal de la forma de propiedad colectiva, en respuesta a las demandas de los movimientos indígenas y convenios internacionales sobre pueblos indígenas. Otra vez se tiene que identificar a la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 como el momento fundacional y desencadenante de la nueva organización y de un proceso de “invención de la tradición” (Hobsbawm; Ranger, 2012)[2].

El departamento del Beni cuenta con la presencia de colectividades indígenas originarias de diversos tamaños en población: desde los Moré, ubicados en la provincia Mamoré y que suman alrededor de 300 personas; hasta el pueblo mojeño-trinitario, que se extiende en las provincias Moxos, Cercado y Marbán, que reúne a más de 30.000 habitantes. Los pueblos indígenas conforman comunidades rurales que habitan territorios amplios donde viven, cultivan, cazan y pescan; pero además algunos pueblos ocupan barrios en áreas urbanas de localidades y ciudades en el departamento (Molina, 2011). También se constata una presencia significativa de pobladores inmigrantes originarios de las alturas y los valles (aymaras y quechuas), lo que diversifica aún más la configuración multiétnica del Beni en la actualidad. Desde sus organizaciones indígenas ha circulado un discurso étnico-amazónico a partir de 1990, con la marcha referida, como una interpelación al Estado excluyente, formulado por un movimiento social que no reivindica una condición de nación ni cuestiona el dominio de una nación: su reclamo es el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su adscripción a la condición de bolivianos plenos (Molina, 2011; Lehm, 1999).

Los pueblos indígenas tienen la potestad de usar su derecho propio en la autorregulación interna de su respectiva sociedad, protegidos por las declaraciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y en correspondencia con el menú de derechos que aprueba la CPE.

En Bolivia se reconoce la existencia de 36 pueblos indígenas; en el departamento del Beni se encuentran 18, con sus respectivos territorios de propiedad colectiva, cada uno con diferentes condiciones de reproducción y mantenimiento de su derecho propio, ya que influenciados por factores como los cambios generacionales, las migraciones hacia las ciudades, la incidencia de la enseñanza escolar, seguramente en unas comunidades las normas tradicionales tienen eficacia y efectividad, pero en otras ya no.

Los territorios indígenas, en principio denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO), son una forma de propiedad colectiva instituida por la CPE en 1994, en respuesta a demandas de los movimientos indígenas, desencadenadas por la marcha de 1990. En la actualidad su nombre es Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), según la CPE vigente.

Los estudios más recientes sobre las normas culturales indígenas y la conformación de nuevas reglas escritas, según procedimientos normados de los pueblos de la región amazónica, están elaborados desde una perspectiva

2 Los autores demuestran que muchas de las “tradiciones inventadas”, creencias, ritos y prácticas que, presentados como centenarios, han sido creados o recreados realmente en épocas muy recientes.



antropológica. En esa línea destacan Lehm (2016), con referencia al territorio tacana en la provincia Iturralde; Guzmán (2016), respecto a las comunidades ignacianas del territorio mojeño-ignaciano en San Ignacio de Mojos; Molina (2009), acerca del territorio Chimane en la provincia Ballivián, que son los casos que desarrollaremos a continuación. Como pueblos indígenas amazónicos se hace referencia a comunidades que habitan la extensa región amazónica de Bolivia, que abarca ahora los departamentos del Beni, Pando y parte de La Paz.

3. Tacana

La innovación normativa se verifica en varios "territorios indígenas" a través de la aprobación de ciertos estatutos de gobierno territorial y comunitario o reglas de uso, acceso y comercio de recursos naturales de carácter público, por ejemplo, reglamentos de aprovechamiento de madera o de lagartos con fines de comercio legal. Las normas se aprueban además siguiendo procedimientos reglamentados que autorizan su creación e identifican a los encargados de su aprobación y promulgación, dando cuenta de una verificación del criterio de validez.

En varios territorios indígenas de la región amazónica, es decir, entre grupos sociales u organizaciones locales, ya puede observarse que ocupan los dos sistemas normativos al mismo tiempo; pero además es posible pronosticar una coexistencia de sistemas dentro de la memoria de cada individuo, por lo cual pueden ser usados de acuerdo a las circunstancias y los intereses de cada uno.

En el caso del territorio Tacana, este tránsito de un sistema cultural de reglas, internalizado en cada uno de los miembros del pueblo, a un sistema de reglas formales y escritas es resultado de un proceso de cambios culturales dentro de sus comunidades. Además ha sido un modo de resolver la pérdida de eficacia de sus normas propias entre las poblaciones forasteras, dentro de sus territorios (Lehm, 2016), en la medida en que no fueron socializadas en relación a esas normas fundantes, a sus creencias generales. Por eso las organizaciones de comunidades tacanas introducen reglas escritas que se inspiran en principios y leyes estatales, sin que lleguen a adquirir la eficacia y efectividad perseguida.

Desde luego que en sus territorios las comunidades indígenas no son ajenas a influencias de factores externos, por un lado socioculturales, como ser migraciones campo-ciudad, cambios rápidos de generación que han desplazado el protagonismo de los ancianos, creación de nuevas comunidades, asentamientos de población no indígena (Lehm, 2016; Guzmán, 2016). Por otro, a factores jurídicos, esto es el impacto de las leyes estatales en su organización interna y también en el comportamiento individual de sus miembros. En este contexto, los conceptos jurídicos de validez y eficacia tienen una función singular en la comprensión de los procesos de transformaciones normativas que se presentan en las comunidades indígenas. Ambos conceptos sirven tanto para dilucidar si las regulaciones de carácter cultural tradicional tienden a ganar o perder aceptación, al mismo tiempo que las nuevas reglas escritas se introducen, como para conocer si estas últimas reglas que cumplen con el criterio de *validez* obtienen o no el acatamiento esperado en dichas sociedades.

A propósito, en un estudio realizado sobre la aprobación y aplicación de normas escritas de reciente creación para el caso del territorio Tacana se establece:

> …el sistema normativo formal para el acceso y uso de los recursos naturales, por el que actualmente avanzan las comunidades tacanas, y el sistema consuetudinario, heredado de sus antepasados, son de naturaleza diferente. Mientras el primero es secular, el segundo se funda en la religiosidad del Pueblo Tacana. (…) La mayor dificultad de la reglamentación en una TCO es la aplicación de las sanciones. En sistemas de organización social marcados por su horizontalidad, basados en las relaciones de parentesco y donde las regulaciones, especialmente relacionados con la naturaleza, son parte del sistema religioso y de creencias en franco proceso de fragmentación, como es el caso del Pueblo Tacana y de otros de la Amazonia, la aplicación de las sanciones requiere el respaldo de la autoridad estatal. Sin embargo, esta autoridad estatal debiera estar adecuadamente formada para comprender las particularidades de cada pueblo indígena (Lehm, 2016).

Las reglas tradicionales ya no tendrían la internalización suficiente entre las nuevas generaciones y las de reciente creación tampoco adquieren la misma eficacia (Lehm, 2016; Guzmán, 2016), no obstante que se reportan procesos participativos de redacción, aprobación y promulgación de normas escritas, en función a procedimientos e instancias creadas para tal propósito normativo. En consecuencia, puede interpretarse que la participación amplia de comunarios en la redacción, promulgación y difusión de las normas no es la garantía última de adhesión profunda y al mismo tiempo de su eficacia.

En el territorio Tacana coexisten normas que corresponden a su orden cultural, al lado de otras que responden a sus procesos de cambio y fines de control territorial (Lehm, 2016). De algún modo, en varios territorios indígenas de la región amazónica, es decir, entre grupos sociales u organizaciones locales, ya puede observarse que ocupan los dos sistemas normativos al mismo tiempo; pero además es posible pronosticar una coexistencia de sistemas dentro de la memoria de cada individuo, por lo cual pueden ser usados de acuerdo a las circunstancias y los intereses de cada uno. Al respecto, se sostiene que el pluralismo jurídico también puede manifestarse como fenómeno individual; en este caso residiría en la conciencia de la persona que experimenta el sentimiento de pertenecer acumulativamente a dos órdenes jurídicos. Ya existen estudios exploratorios que muestran esas "entradas y salidas" entre las instituciones normativas indígenas y las entidades jurídicas estatales, Melgar (2008) reporta en el caso de mujeres comunarias que usan una u otra instancia, de acuerdo a sus expectativas, para el ejercicio o protección de sus derechos.

4. Chimane

En el caso del pueblo Chimane, con la creación del Gran Consejo Chimane en 1993, como organización política que representa a su territorio, también se genera un conjunto de normas y reglas que, en principio, organiza el funcionamiento interno y los procedimientos en la

conformación de dicha organización (Molina, 2009). Esos cambios hacia la forma escrita de las reglas son fundamentados en la aplicación y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, que se reconocen desde la aprobación del Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, las reglas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y desde luego los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Después del reconocimiento de su territorio colectivo en calidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en 1997, establecido previamente mediante decreto supremo del 24 de septiembre de 1990, y en ejercicio de aquellos derechos colectivos, estos pueblos indígenas iniciaron un proceso de innovación normativa que consiste en la aprobación de reglamentos escritos para regular situaciones nuevas, tales como el aprovechamiento comercial de madera de las comunidades, la venta de madera a empresas externas y la distribución de los beneficios de este aprovechamiento. A estos cambios se agrega un conjunto de reglas externas (leyes) que provienen del Estado y se usan dentro el territorio Chimane, en particular las referidas al aprovechamiento de los recursos forestales, que tienen valor y aplicación inevitable, al menos desde la visión de las instituciones estatales. Al respecto, en el caso de la madera ahora se pretende regular su extracción mediante un reglamento de uso y aprovechamiento de los recursos forestales; en cambio, para el uso doméstico se sigue procediendo según los usos y costumbres culturales (*Ibid.*).

Como en los otros territorios, estas normas fueron escritas y aprobadas mediante procedimientos establecidos y participativos, sin embargo, no tienen la suficiente fuerza de obediencia y reconocimiento, como sucede todavía con las normas tradicionales. Se conocen casos de negociaciones directas entre comunarios con terceros respecto a la venta o aprovechamiento de recursos forestales que son de propiedad colectiva. Los arreglos no se tramitan por la vía correspondiente de la organización autorizada y las autoridades tampoco tienen la capacidad o voluntad de sancionar las transgresiones.

La vigencia del pluralismo jurídico se basa en la existencia de muchas sociedades culturales dentro de un territorio, lo que implica el reconocimiento de diversas reglas de convivencia como efecto de la condición de interculturalidad, que se toma como principio de organización del Estado y de las relaciones entre los sujetos de la sociedad boliviana en su conjunto. De ello se desprende la condición de interlegalidad, que dispone que las jurisdicciones de esos ámbitos plurales pueden dialogar entre sí; por tanto, podrá haber comunicación entre una y otra institución reguladora porque aquella relación está prevista por mandato constitucional.

> La mujer va a la autoridad y dice qué pasó… la autoridad se junta con la familia de la que está pegada, vemos en qué situación está, si está grave nos vamos donde la persona que hizo ese problema… porque en la comunidad tenemos un estatuto, que nosotros tenemos que llamar al pegador y después si sigue haciendo esas cosas, hacemos una reunión y decidimos qué castigo debemos hacer y si no se compone ya vamos a la organización, y si sigue así ya vamos a la Policía… (Entrevista a un Corregidor chimane, cit. en Melgar, 2008).

La Ley de Deslinde Jurisdiccional fomenta la interlegalidad y regula la comunicación entre los operadores de justicia ordinaria e indígena. Sin embargo, es otra la figura cuando sujetos comunarios y dirigentes involucrados en un proceso de la jurisdicción indígena transitan de uno a otro ámbito, con diversos argumentos jurídicos y políticos. Son conocidos los conflictos de competencia generados por divergencias internas sobre los procedimientos de aplicación de justicia comunitaria en el TIPNIS, que surgieron desde los mismos sujetos indígenas. En los espacios sociales étnicos citados se presentan diversos casos de disputa que involucran a sujetos indígenas y que son un buen referente para analizar los límites y los alcances de las instituciones étnicas que regulan o pretenden la regulación de los comportamientos de sus miembros. Al mismo tiempo, sirven como referencia del grado de adhesión/sumisión de los sujetos étnicos con las instituciones formalizadas del Estado a donde recurren siempre que pueden, lo que implica un reconocimiento tácito de su potestad punitiva, que parece no reconocerse ampliamente respecto a las instituciones normativas indígenas por parte incluso de quienes defienden la vigencia de un derecho alternativo, como son en este caso los dirigentes de organizaciones indígenas.

5. Mojeño-Ignaciano

En el territorio mojeño-ignaciano en San Ignacio de Mojos, se conocen casos de personas que incumplen normas tradicionales al interior de sus comunidades. Cada vez se presentan comunarios que se resisten a cumplir las normas internas y cuando se los pretende sancionar incluso recu-

Como en los otros territorios, estas normas fueron escritas y aprobadas mediante procedimientos establecidos y participativos, sin embargo, no tienen la suficiente fuerza de obediencia y reconocimiento, como sucede todavía con las normas tradicionales.

rren a instancias de la justicia ordinaria, con el propósito de eludir la sanción de la autoridad comunal (Guzmán, 2016).

Junto a la tradición oral de las normas indígenas y sus mecanismos de gestión, tanto la Subcentral del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI), la Subcentral de Mujeres del TIMI, así como algunos cabildos indigenales optaron por introducir normas de manera escrita, de modo que, sin desplazar la tradición normativa, actualmente sus organizaciones tienen normas internas registradas en documentos. Se cuenta con el estatuto de gobierno de la organización territorial, los estatutos comunales, los reglamentos de uso de recursos forestales, ente otros. Se reconoce que esta innovación no ha contribuido a revertir el proceso de debilitamiento de las normas tradicionales indígenas, es decir, la reducción de su eficacia (Ibid.); aunque ello no significa que no existan comunidades que se regulan según sus estatutos orgánicos y aún cumplan sus normas consuetudinarias.

Guzmán cita el siguiente testimonio que muestra lo analizado: “Las nuevas normas de hoy nos están impidiendo aplicar nuestras normas propias a cabalidad, como se ejecutaba antiguamente, y la juventud ya no tiene ese temor de infringirlas”.

Entre los factores que se identifican en esa pérdida de eficacia general, se sostiene que los mecanismos de socialización tradicionales, en este caso la familia y el cabildo, ya no tienen la incidencia suficiente entre las nuevas generaciones. Entre los jóvenes se detectan cambios culturales que se manifiestan en relación con otras expectativas de origen urbano, ya que son influidos por su acceso a las ciudades y los medios de comunicación. Los jóvenes no están recibiendo los conocimientos tradicionales respecto a la gestión de las normas indígenas, ni las autoridades y padres logran influir en la comprensión y aceptación de los sentidos del orden normativo propio, concluye Guzmán (2016).

A medida que se aprueban nuevas reglas escritas de uso, acceso y distribución de los recursos forestales, crece su transgresión al interior de los territorios por parte de los comunarios (Ibid.). Se practican formas privadas de aprovechamiento de los recursos forestales, que responden a convenios particulares entre comunarios con terceros, sin que la regulación establecida sea considerada.

> En muchos casos, ante la actitud en cierta forma pasiva de parte de los comunarios y comunarias, y del resto de las autoridades del Cabildo Indigenal, es el Corregidor quien debe asumir en solitario la función de gestión de la justicia indígena, por lo que no se siente con el respaldo suficiente como para ser más riguroso en la aplicación de las normas. Incluso suele actuar desamparado de la dirigencia del territorio, situación que limita la gestión de la justicia indígena (Guzmán, 2016).

En suma, la predisposición de las familias para cumplir las normas tradicionales de la comunidad es cada vez menor, en las comunidades existen iniciativas de fortalecimiento respecto al cumplimiento de los derechos colectivos; pero al mismo tiempo se percibe un debilitamiento o desinterés por cumplir las reglas propias. Se señala que la principal debilidad de la nueva jurisdicción indígena es la escasa capacidad sancionadora, es decir, su fuerza coactiva es mínima o inexistente, por un lado, y por otro se verifica poco reconocimiento social a las normas escritas; al mismo tiempo, los operadores responsables tampoco las hacen cumplir. En suma, todavía se acatan las normas culturales, es decir, aquellas que se sostienen en las tradiciones, creencias y mitos, sin embargo, es más difícil que cumplan las normas escritas, por ejemplo, las reglas referidas a la participación comunal no siempre se acatan y no existe un mecanismo de cumplimiento efectivo (*Ibid.*).

6. Hipótesis como conclusión preliminar

Se parte de que el derecho es un fenómeno social, cuya existencia depende de condiciones sociales (Vilajosana, 2010). En este sentido, el derecho indígena o los órdenes normativos de los pueblos indígenas son un fenómeno social que para su existencia efectiva requiere de ciertas condiciones sociales, cuya verificación fáctica puede ser un punto de partida explicativo de las posibilidades y problemas de su crisis de validez y eficacia, a las que hacen referencia las investigaciones exploratorias de los autores citados.

La cuestión de *la eficacia* es relevante en el caso de investigaciones respecto a las normas tradicionales orales y las nuevas escritas entre los pueblos indígenas al interior de sus territorios. La norma, para que sea eficaz (en sentido estricto, eficaz en “primer grado”) tiene que darse varios supuestos, entre ellos: a) ser obedecida por los destinatarios; b) hacerse cumplir por los jueces y demás operadores jurídicos (Giraldo *et al.*, 2002). También se habla de *eficacia social de la norma* (en sentido más

Entre los factores que se identifican en esa pérdida de eficacia general, se sostiene que los mecanismos de socialización tradicionales, en este caso la familia y el cabildo, ya no tienen la incidencia suficiente entre las nuevas generaciones. Entre los jóvenes se detectan cambios culturales que se manifiestan en relación con otras expectativas de origen urbano, ya que son influidos por su acceso a las ciudades y los medios de comunicación.

amplio, "eficacia de segundo grado") cuando se refiere al cumplimiento de los fines económicos y sociales derivados de que la norma sea eficaz (en primer grado, en el orden inmediato) (*Ibid.*).

La eficacia puede ser desagregada en dos sentidos diferentes. Por un lado, existe en tanto los mandos autorizados para aplicar las normas las hacen cumplir y cumplen lo que les corresponde hacer, así sea utilizando la coacción como *última ratio*, es decir, quien tiene el poder por mandato de otra ley anterior consigue hacerse obedecer por uno u otro medio (Correas, 2015), la persuasión del discurso primero y la coacción después. Por otro lado, eficacia en tanto los individuos ordenan sus conductas conscientemente, en correspondencia a las normas, o por coincidencia, es decir, no las contradicen incluso si no las conocen. Al menos en sociedades indígenas donde la propia presencia de la autoridad jurídico-estatal es insuficiente, por factores como la frágil presencia estatal o porque ciertos espacios de culturas locales se encuentran casi inmunes a los discursos jurídicos.

La realidad jurídica requiere la presencia de un determinado tipo de hechos convencionales, es decir, la existencia del derecho en una sociedad está ligada íntimamente a la presencia de creencias y actitudes compartidas acerca de esa propia existencia (Vilajosana, 2010). Los hechos sociales de los que depende la existencia de un sistema jurídico en una determinada sociedad se desprenden de dos condiciones: 1) que exista una práctica de identificación de las normas del sistema, esa sería la regla de reconocimiento, definida como regla social y que existe como una cuestión de hecho; 2) que las reglas identificadas a partir de esa práctica se cumplan generalmente por el grueso de la población y que los incumplimientos sean generalmente sancionados (*Ibid.*: 1).

A partir de los estudios empíricos mencionados, podemos sostener que en el caso de las normas tradicionales indígenas la primera condición –que llamamos trascendental o norma fundante, según Correas– se encuentra en proceso de debilitamiento, en crisis de internalización subjetiva y por eso existen reducidas posibilidades de eficacia de sus reglas. En cambio, en el caso de las normas escritas su falta de eficacia se deduce de la ausencia de una norma presupuesta que condicione, como telón de fondo, a los sujetos a adecuarse a reglas escritas concretas, que se aprueban siguiendo procedimientos ejercidos por autoridades designadas con esa finalidad, es decir, cumpliendo el criterio de validez.

Una hipótesis a comprobarse por procesos de investigación con un enfoque de pluralismo metodológico es que entre algunos pueblos indígenas amazónicos se está diluyendo la creencia general en sus normas fundantes y sus miembros ya no actúan en consecuencia ni en correspondencia.

En cuanto a la segunda condición, ésta no se cumple. Los datos recogidos permiten comprobar una transgresión permanente a las normas escritas por parte de los comunarios, sobre todo a las que regulan procedimientos en el aprovechamiento de recursos forestales. A su vez, también se demuestra que las autoridades encargadas de hacer efectivas las sanciones no pueden hacer cumplir sus órdenes de penalización por su escasa capacidad de coacción.

Esta última condición hace referencia a la llamada "eficacia general de las normas jurídicas", según Vilajosana (2010). Nadie pone en duda que su presencia es exigible, sostenida en el monopolio de la violencia física tan afín al Estado moderno, según la teoría estatalista de Weber. Un sistema, cuyas normas fueran sistemáticamente incumplidas por la mayor parte de la población y que tales incumplimientos quedaran impunes, no sería considerado un sistema jurídico existente.

Entonces, una hipótesis a comprobarse por procesos de investigación con un enfoque de pluralismo metodológico es que entre algunos pueblos indígenas amazónicos se está diluyendo la creencia general en sus normas fundantes y sus miembros ya no actúan en consecuencia ni en correspondencia. Han dejado de remitirse a sus normas tradicionales porque las nuevas generaciones ya no reciben información oportuna y efectiva a través de sus agencias de socialización propias, o porque se experimentan procesos de diversificación poblacional. Pero tampoco se observa en camino otra creencia general, otro mito fundante, que le otorgue un fundamento profundo y eficacia a sus nuevas normas escritas, más aun cuando los llamados a creer ya son otros y no condicen con los sentimientos del territorio, y los que creían, desde antes, tampoco ya son muchos.

Ese mito fundante para la nueva etapa tal vez tenga que devenir de los contenidos de las leyes nacionales y el marco constitucional, con lo cual se introduce hacia un nuevo proceso de secularización, que además se perfila inevitable por las transformaciones socioculturales de las comunidades. Pero claro, lo que se requiere es investigar aún más, con una perspectiva empírica y sociojurídica, como proponía Max Weber (cit. Fuertes-Planas, 2007) que solo pueden comprenderse plenamente las instituciones adoptando el punto de vista del individuo participante y comprendiendo el significado que tienen estas instituciones para cada uno de los sujetos involucrados en su conservación o transformación.

Referencias

Correas, Óscar (2015). *Introducción a la sociología jurídica*. México: Fontanamara.

Giraldo, Jaime *et al.* (2002). *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*. Bogotá: Librería de lo Profesional, segunda edición.

GIZ (2012). *Sistemas jurídicos indígenas originario campesinos en Bolivia. Tres aproximaciones. Curahuara de Carangas (Oruro), Sacaca (Potosí) y Charagua Norte (Santa Cruz)*. La Paz: GIZ.

Guzmán, Ismael (2016). *Instrumento de gestión territorial. Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI)*. Mojos: CIPCA.

Fuertes-Planas, Cristina (2007). "Validez, obligatoriedad y eficacia del derecho" cit. en H.L. A. Hart, "Anuario de Derechos Humanos". En: *Nueva Época*, Vol. 8.

Hobsbawm, Eric; Ranger, Terence (2012). *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica.

Kelsen, Hans (2005). *Teoría pura del Derecho. Introducción a la ciencia del Derecho.* Bogotá: Editorial Unión.

Lehm, Zulema (2016). *Sistematización de la reglamentación del acceso y uso de los recursos naturales en la TCO Tacana*. La Paz: WCS-CIPTA.

------------------ (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*. Apcob-Ciddebeni-Oxfam América.

------------------ (1999). *La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha por el Territorio Indígena y la Dignidad*. Apcob-Ciddebeni-Oxfam América.

------------------ (Coord.)(1999). *Matrimonios interétnicos. Reproducción de los grupos étnicos en los llanos de Mojos*. CIDDEBENI.

Melgar, Tania (2008). *Diagnóstico para la incidencia en derechos humanos de las mujeres, género, justicia comunitaria y relaciones de poder. Trinitarios*. Trinidad: Coordinadora de la Mujer co-mujer, CIDDEBENI.

------------------ (2008). *Diagnóstico para la incidencia en derechos humanos de las mujeres, género, justicia comunitaria y relaciones de poder. Chimanes*. Trinidad: Coordinadora de la Mujer co-mujer, CIDDEBENI.

Molina, Wilder (2011). *Somos creaturas de Dios, ¿acaso no somos todos iguales…? Acción colectiva, discurso y efectos de la Marcha por el Territorio y la Dignidad de los Pueblos Indígenas amazónicos*. Beni: FUNDACION TIPNIS, CIPCA, Beni Pastoral Indígena, primera edición.

------------------ (2009). *Uso e incidencia de los derechos del pueblo Chimane. Voces del Chetiye*.

La Paz: PIEB.

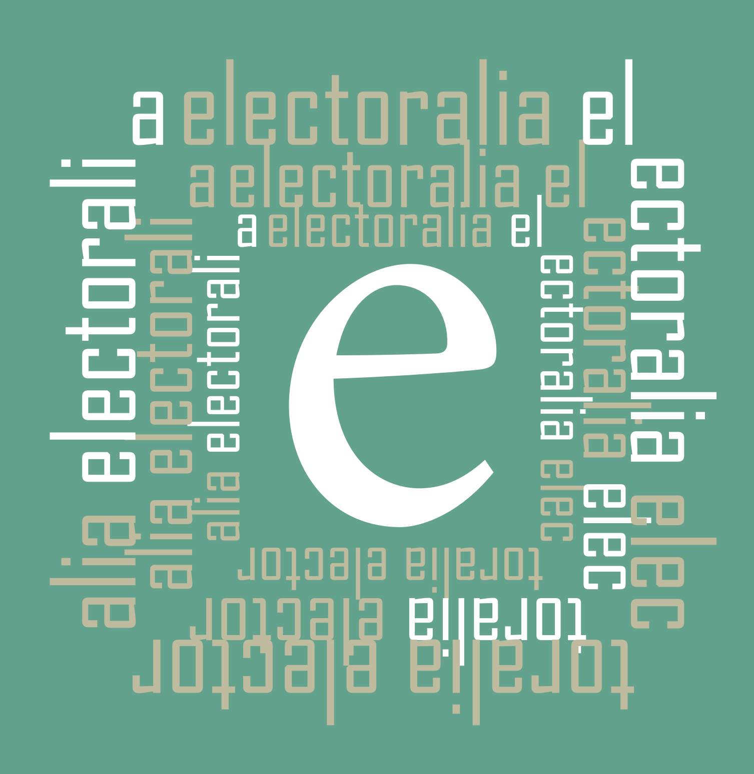
Molina, Wilder; Vargas, Cynthia; Soruco, Pablo (2008). *Identidades regVionales de Bolivia, Amazonia sociedades y territorios culturales en la región amazónica de Bolivia*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia.

Vilasojana, Josep M. (2010). “La construcción social de la realidad jurídica”. En: *Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales, N° 4*.

Wilder Molina Argandoña

Licenciado en Sociología y Derecho, magíster en Ciencias Sociales en la Universidad de la Cordillera. También ha cursado la maestría en Investigación Social para el Desarrollo de la Universidad PIEB. Actualmente se encuentra realizando el Doctorado en Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad de Valencia (España). Docente universitario, se desempeñó como investigador sociojurídico en instituciones como: CIDDEBENI, PNUD, Banco Mundial, PIEB y la Gobernación del Beni. Trabaja como asesor en Derechos Indígenas y Autonomías. Es autor de diversos libros y artículos especializados en: cultura política, democracia y movimientos sociales en el Beni, derecho y justicia indígena en los pueblos amazónicos.




a electoralia el
a electoralia el
a electoralia el
e


LIBER-TA

Estado Plurinacional: dilemas y desafíos en la construcción de la autonomía municipal
Caso Shinahota

Jaime Zambrana Vargas

Preámbulo

El desarrollo del régimen autonómico en el Estado Plurinacional está respaldado por un marco jurídico[1] y en lo sustancial se pretende la transformación del Estado Unitario hacia un Estado Descentralizado y con Autonomías. La autonomía, como institucionalidad estatal que abre la posibilidad de participación y ejercicio de los derechos políticos a la población en la gestión y administración estatal, forma parte de los pactos o contratos sociales y es un dispositivo orientado a mejorar cualitativamente la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Zavaleta (1987), Tapia (2002), Rivera (2014) y otros señalan que la fractura y el desencuentro entre Estado y sociedad civil se suscitan por una larga historia[2] de exclusión y divorcio entre las estructuras y dinámicas institucionales estatales y la sociedad civil organizada en la gestión del desarrollo estatal. De este modo, el régimen autonómico instaurado en el país opera como un catalizador orientado a fortalecer la relación entre el Estado Plurinacional y la sociedad en la administración y gestión pública estatal. Por tanto, los procesos de construcción y desarrollo de las entidades autonómicas podrían constituir importantes experiencias de participación de la sociedad civil; asimismo, se activan diversos dispositivos de intervención democrática para que los actores sociales sean protagonistas en la gestión de su desarrollo dentro la estructura estatal.

Los procesos de construcción y desarrollo de las entidades autonómicas podrían constituir importantes experiencias de participación de la sociedad civil; asimismo, se activan diversos dispositivos de intervención democrática para que los actores sociales sean protagonistas en la gestión de su desarrollo dentro la estructura estatal.

La construcción y el desarrollo de las entidades autonómicas desencadenan procesos de interacción entre los actores sociales y las autoridades de los órganos de gobierno estatales; asimismo, se gestan escenarios de tensiones, confrontaciones, diálogos y complementariedades entre los diversos actores; en esta dinámica, es posible considerar, al menos, tres aspectos que son fundamentales en la sostenibilidad de un emprendimiento autonómico.

La primera está vinculada con la participación y las relaciones entre los actores sociales en torno al desarrollo y la construcción del proceso autonómico, desde la perspectiva sociocultural constituyen esfuerzos individuales y colectivos para transformar la realidad y la gestión de la vida colectiva en una determinada entidad autonómica. Desde diversas perspectivas, autores como Aguiló Bonet (2017), Catalán (2017) y Clavel Salazar (2015) señalan que en un proceso autonómico la acción colectiva de la ciudadanía organizada y Estado buscan –entre otros– la toma de decisiones de manera participativa, la satisfacción de las necesidades colectivas y la profundización de la democracia. De este modo, destacamos la naturaleza relacional y sociopolítica de todo proceso autonómico, un escenario de múltiples relaciones, y con impulsos dinámicos deliberados e intencionados hacia el sostenimiento de pactos sociales, además del remozamiento de las estructuras administrativas y políticas del Estado.

La segunda está relacionada con la formación y educación para la gestión de los procesos autonómicos, indu-

1 En aplicación de la Constitución Política del Estado, la Ley N° 31 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez", la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, la Ley de Tribunal Constitucional Plurinacional N° 027, las Declaraciones de Constitucionalidad de las Cartas Orgánicas y otras disposiciones legales que establecen y regulan los distintos tipos de autonomía y sus respectivas entidades territoriales autonómicas.

2 La escasa participación de la sociedad civil en la gestión pública estatal, la relación vertical entre Estado y la sociedad en la implementación de las políticas públicas, las desigualdades e inequidades económicas, la exclusión y marginación de las mujeres, la visión y discurso homogeneizante y monocultural del desarrollo estatal, la negación de la condición abigarrada y multisocietal de la sociedad boliviana, y otros, constituyen los problemas estructurales que devienen de la desconexión entre la "forma estatal" y la "condición social". En esta situación, el Estado con una lógica vertical se convirtió en una entidad que ejerce dominio, hegemonía y disciplina en la sociedad.

dablemente los actores sociales individuales y colectivos participan y son protagonistas en el intercambio de conocimientos y saberes, son situaciones de aprendizaje y enseñanza respecto a cómo encarar los desafíos en la construcción de una entidad territorial autónoma. Al respecto, el Servicio Estatal de Autonomías (2017), el Ministerio de Autonomías (2014), Mayorga (2017) y Catalán (2017) aportan con información y descripciones sobre las características de la participación de los actores sociales en diversos escenarios, tales como elaboración de políticas y gestión de desarrollo estatal, en la deliberación y en la toma de decisiones en consultas a nivel nacional o de otras instancias estatales subnacionales, en la construcción de procesos autonómicos y otros. Sin embargo, al margen de los resultados y los logros que se pudieran establecer, corresponde identificar y analizar los déficits en la calidad de la participación en los diversos contextos y experiencias de construcción de las entidades territoriales autonómicas, es decir, en lo fundamental se plantea qué aprendizajes y enseñanzas contribuyen para que los procesos autonómicos sean sostenibles (Clavel, 2015; García, 2004; Rivera, 2014; Tomaselli, 2015).

La tercera se refiere a la interrelación entre los procesos autonómicos y la evolución de conocimientos y capacidades de los actores sociales sobre la autonomía, es decir, de qué manera se sustentan las transformaciones de la construcción y gestión autonómica en la sociedad civil organizada en las entidades territoriales autonómicas; asimismo, cuáles son los aspectos subyacentes que contribuyen a la territorialización de la gestión de los conocimientos autonómicos de la población. La información y conocimientos en torno a esta temática nos remite a revisar y analizar de manera específica cada una de las experiencias autonómicas. Para ello es importante contar con datos e información desde las percepciones, experiencias, conocimientos y vivencias de los actores sociales. Una mirada desde esta perspectiva –cualitativa– contribuirá a establecer la naturaleza e identidad de un determinado proceso autonómico; de este modo, se trata de indagar y analizar las expresiones de los sentidos y significados de los actores sociales con relación a la autonomía y su proceso de construcción.

> El contexto municipal se configura por el tejido social abigarrado construido por los flujos migratorios, con una gran parte de la población identificada como productores de coca y comerciantes, con un arraigo cultural quechua que perfila la identidad en construcción de la jurisdicción municipal, con tensiones entre los actores sociales que buscan el acceso a la participación y representación en el gobierno municipal, con presencia del MAS como una ideología y línea política hegemónica en el municipio.

En el marco de lo señalado, efectuaremos la descripción y análisis de la experiencia autonómica del municipio de Shinahota, abordando principalmente los siguientes aspectos: el proceso de la elaboración de la Carta Orgánica Municipal (COM) y su constitución como entidad territorial autonómica, los problemas y las tensiones del proceso desde las percepciones de los actores sociales.

1. La autonomía municipal de Shinahota: procesos y resultados desde las percepciones de los actores sociales

El proceso autonómico del municipio de Shinahota[3] se desarrolla en un contexto con características históricas, sociales, culturales y políticas que es necesario destacar; a continuación planteamos los elementos que configuran el escenario de la construcción de la autonomía municipal.

El municipio de Shinahota ha sido creado el año 2009, es uno de los más jóvenes del país, su desarrollo y crecimiento institucional ha estado enfocado en las tareas de organización, estructuración y planificación de la gestión del desarrollo. Las experiencias organizativas y de lucha de las organizaciones de productores cocaleros y de la población lo han proyectado como un municipio pujante y emprendedor, en procura de conseguir el desarrollo y atención a las necesidades de la población.

La población del municipio se estructuró sobre la base de la migración, lo que se constituye en uno de los aspectos principales que lo caracteriza. Desde la década de los 60, los flujos migratorios a la zona fueron promovidos por el Estado y hubo un éxodo desde las regiones andinas pobres, de tal manera que la composición poblacional está constituida por campesinos quechuas y aymaras, colonizadores y mineros relocalizados que buscan mejores oportunidades económicas; de este modo, la identidad cultural de Shinahota se configura por una diversidad y un tejido social abigarrado (Zavaleta, 1987), esta condición –según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir del censo de población y vivienda del año 2012– muestra que la mayor parte de la población se autoidentifica como quechua por su origen y arraigo cultural; luego se ubica un sector importante sin autoidentificación cultural y finalmente otros grupos

3 El municipio de Shinahota pertenece a la provincia de Tiraque del departamento de Cochabamba, tiene una extensión territorial de 995 km2 y una altura de 240 msnm; se encuentra ubicado a 179 km al noreste del departamento de Cochabamba. Junto con los municipios de Chimoré, Villa Tunari, Entre Ríos y Puerto Villarroel constituyen la región Trópico, tiene un clima subtropical y tropical cálido, con gran biodiversidad de ecosistemas.

culturales en menor cantidad. Asimismo, el uso del idioma quechua es predominante tanto en espacios públicos como familiares.

El comercio y la prestación de servicios se constituyen en los rubros más importantes de la actividad económica del municipio, es así que el centro poblado de Shinahota está atestado de diversas actividades comerciales, que se han desarrollado sin organización ni planificación, lo cual constituye un gran problema para la convivencia de la población y el desarrollo urbanístico. El centro urbano de Shinahota es reconocido y ha recibido el apelativo de centro comercial más importante del trópico, por la dinámica comercial que en ella se genera.

Otro elemento sustancial de las relaciones entre los actores sociales está marcado por las tensiones generadas entre los pobladores de las áreas rural y urbana, que tienen como antecedentes las situaciones de exclusión y marginación de los representantes del área urbana en el gobierno municipal y en el posicionamiento de poder hegemónico de las organizaciones de productores de coca en el municipio[4]. Las tensiones y conflictos afloran principalmente en los periodos de elección de autoridades del gobierno municipal, en la disputa por los beneficios y atención a las necesidades de desarrollo del municipio, y en la lucha por el liderazgo y representación política y social de la población urbana de Shinahota.

La hegemonía de poder del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) en la gestión del gobierno municipal es otro ingrediente de la realidad política en el municipio, en el que las organizaciones sindicales de productores de coca juegan un rol protagónico en la designación y elección de autoridades municipales, desde su creación como municipio y antes, donde las autoridades municipales forman parte y responden a esta línea política. La presencia y participación de representantes de otros sectores de la población u otras tendencias políticas es marginal o inexistente, y en épocas de elección de autoridades municipales las tensiones y conflictos se intensifican por el control del gobierno municipal.

En consecuencia, el contexto municipal se configura por el tejido social abigarrado construido por los flujos migratorios, con una gran parte de la población identificada como productores de coca y comerciantes, con un arraigo cultural quechua que perfila la identidad en construcción de la jurisdicción municipal, con tensiones entre los actores sociales que buscan el acceso a la participación y representación en el gobierno municipal, con presencia del MAS como una ideología y línea política hegemónica en el municipio. Este es el escenario de actuación del proceso autonómico en el municipio de Shinahota.

El proceso autonómico municipal

En el año 2012, las autoridades del gobierno municipal de Shinahota asumen la decisión de encaminarse hacia la construcción de su autonomía, para ello realizan las tareas de organización, planificación y coordinación con las organizaciones sociales. Este proceso se desarrolla en un contexto de profundización de las transformaciones económicas, políticas, sociales, jurídicas y culturales orientadas hacia el modelo social comunitario productivo, y el fortalecimiento del Estado Plurinacional con autonomías.

Para el análisis de la participación y las percepciones de los actores sociales en el desarrollo autonómico de Shinahota consideraremos dos hitos importantes: a) el proceso de elaboración de la Carta Orgánica Municipal y b) el referendo con sus resultados.

a) Elaboración de la Carta Orgánica Municipal (COM)

La experiencia en la elaboración de la COM nos muestra varios aspectos del proceso que es importante posicionar para el análisis, en el contexto de la participación de los actores sociales y el fortalecimiento de la democracia directa y participativa, veamos algunos de ellos:

Los talleres, reuniones, trabajo de comisiones y plenarias fueron los dispositivos y mecanismos técnicos de participación que se utilizaron en la elaboración de la COM. Los actores sociales realizaron sus tareas cumpliendo las indicaciones y el asesoramiento del consultor y del equipo técnico de apoyo a lo largo de la ruta crítica establecida, para ello, la información que recibieron los asambleístas y la población se enfocó en aprender y ejecutar las tareas para la elaboración de los contenidos de la COM. En el tiempo, el proceso se enfocó en el cumplimiento de los plazos y resultados, la participación de los actores sociales se instrumentalizó y fue dirigida hacia el cumplimiento operativo de los ítems establecidos en la COM, priorizándose el desarrollo de la agenda administrativa y técnica de elaboración de la mencionada norma. Este enfoque tecnicista e instrumental del proceso fue predominante y derivó en que los actores sociales estén sometidos al orden regulatorio y la supremacía de los criterios jurídicos, legales y técnicos del llenado de los contenidos de la COM. En consecuencia, los actores sociales estuvieron envueltos en la imposición de sus demandas y la obtención de los beneficios materiales, esta lógica utilitarista influyó en las posibilidades del desarrollo de las habilidades y capacidades de los acto-

4 Existe bibliografía de referencia que testimonia la prolongada lucha y reivindicaciones sobre la coca, tierra y otras necesidades de desarrollo de las organizaciones sindicales de campesinos, que han posesionado el liderazgo y la representación en el municipio y la región.

res sociales para la profundización de la autonomía con relación a sus alcances y significados en el municipio.

Otro aspecto sustancial se refiere a la visión y el sentido de beneficio de la COM, que fue focalizado en lo económico como el eje central para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en desmedro de las otras dimensiones del desarrollo humano. Esta visión y discurso fueron reivindicados y posicionados por las autoridades municipales y también por el personal técnico de apoyo, que influyó para que los actores sociales reivindiquen sus demandas y propuestas con enfoque economicista, lo cual excluye y marginaliza la dimensión integral del desarrollo humano. Los testimonios de los asambleístas coinciden en que los temas que ocuparon más tiempo en su análisis y discusión fueron: el régimen impositivo, la gestión administrativa y manejo de personal, las propuestas de emprendimientos turísticos, el desarrollo de ferias gastronómicas y frutícolas, y otros, orientados al potenciamiento económico de la jurisdicción municipal. Es así que en el contenido de la COM se puede apreciar esta situación, los planteamientos con relación a las políticas de desarrollo hacen énfasis en los aspectos económicos y administrativos, en tanto que se asume que la provisión de servicios, logística y equipamiento para las necesidades de los sectores marginados constituye el desarrollo humano en el municipio de Shinahota, así lo expresa la siguiente declaración:

> Lo que veo es mucho desconocimiento de la gente, no sé si porque no se ha trabajado bien en la socialización o tal vez porque la misma población no ha puesto interés. Si bien hubo la socialización, no han utilizado los mecanismos adecuados para hacerlo o, en su caso, la misma población al asistir no ha tomado interés y simplemente asistió por asistir a los eventos de socialización que se han realizado en cada organización. Lo que yo percibo es que mucha gente no sabe ni para qué va ir a votar, anteriormente la gente sabía (…), si votaría por blanco o por el negro; pero en este caso no saben, tampoco si les va a beneficiar o no. El referendo va a estar marcado por eso, hay la tendencia de que pueda ganar a la aprobación de la Carta Orgánica; pero no creo que sea con un resultado o porcentaje contundente. Muchas personas están susceptibles, no saben si votar o no, tienen temor de que si aprueban esta Carta Orgánica les afecte sobre todo en el tema de impuestos (testimonio de un comunicador social de Shinahota, julio de 2017).

La participación de los actores sociales fue un componente importante en la elaboración de la COM, donde se identificó a los *actores institucionales* (los asambleístas, el consultor y equipo técnico del Ministerio de Autonomías), cuyo rol fue la asistencia técnica y dirección del proceso; los *actores sociales protagonistas* (comerciantes, campesinos, Federación Única de Centrales Unidas, transportistas, comités cívicos, consejos de vigilancia, asociaciones de agua potable, adultos mayores, personas con discapacidad, organizaciones deportivas, profesionales, centros de estudiantes, militares, iglesia católica, iglesia evangélica, medios de comunicación y la empresa privada), cuyos roles fueron plantear los contenidos y sentidos de la COM; los *actores de apoyo* (el Alcalde y personal técnico del municipio) cumpliendo tareas logísticas en el desarrollo de las actividades de la elaboración de la COM; finalmente los *actores marginales* (turistas, migrantes temporales, visitantes ocasionales) que no han participado en el proceso (las cursivas son del autor).

En torno a la participación de los actores sociales en la COM podemos señalar que las interacciones estuvieron marcadas por tensiones, negociaciones y concertación para inscribir sus planteamientos en los contenidos de la COM (como la Cumbre Municipal de Participación Social e Integral, reconocimiento de las diversas formas de organización de la ciudadanía, el régimen financiero e impositivo, la hoja de coca y otros) y/o la intervención de los actores sociales responsables de la asistencia técnica que influyeron en la dirección del proceso; insuficientes conocimientos sobre la temática autonómica de la población; la escasa valoración y reconocimiento de la dinámica sociocultural; las tensiones en la hegemonía de representación y el poder de los actores sociales influyeron para que el proceso de elaboración de la COM esté rubricado y se manifieste en evidentes debilidades con relación a la calidad de la participación social y la ausencia de un posicionamiento de la autonomía municipal, con una manifiesta identidad cultural.

La información brindada a los actores sociales tuvo un carácter direccional y condujo hacia los propósitos funcionales de la elaboración técnica de la COM, donde los dispositivos metodológicos han marchado de manera idónea bajo la dirección del equipo técnico. Esta orientación instrumental y utilitarista del proceso fue un componente que influyó significativamente en la elaboración de la norma municipal, como consecuencia de ello se identificaron los siguientes hechos: el desconocimiento

Los testimonios de los asambleístas coinciden en que los temas que ocuparon más tiempo en su análisis y discusión fueron: el régimen impositivo, la gestión administrativa y manejo de personal, las propuestas de emprendimientos turísticos, el desarrollo de ferias gastronómicas y frutícolas, y otros, orientados al potenciamiento económico de la jurisdicción municipal.

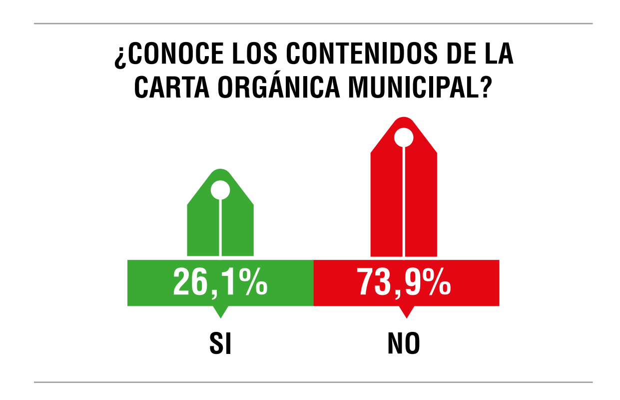
sobre sus contenidos, la imposición de voto dirigido, la oposición o el apoyo a la COM con insuficientes argumentos cualitativos, y la indiferencia o el desinterés sobre el horizonte autonómico del municipio.

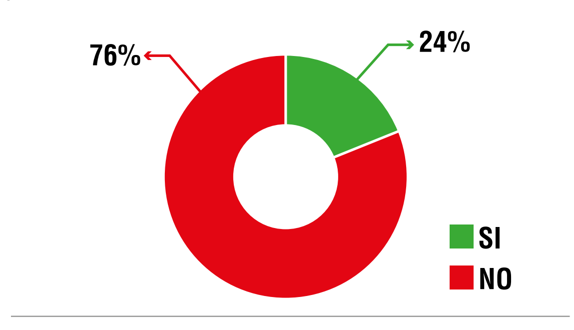
b) El referendo: la socialización y sus resultados

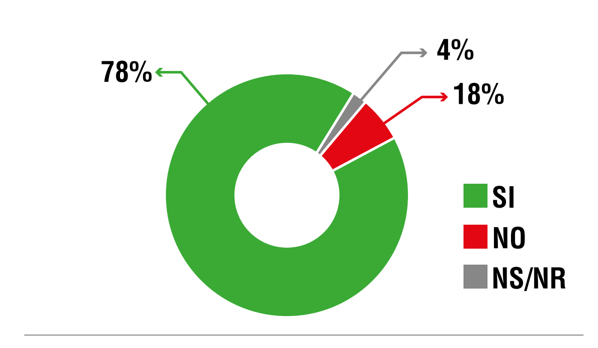
La socialización de los contenidos de la COM a la población fue realizada por el Concejo Municipal en las diferentes reuniones se efectuaron acciones de información sobre la realización del referendo con mensajes de inducción al voto, se distribuyó material informativo con consignas de orientación al voto, y la población tuvo una participación pasiva mezclada con desconocimiento y poco interés en el tema; en algunos casos, sectores del área urbana mostraron su oposición a la aprobación de la COM, pero sin argumentos sólidos. De este modo, se percibe que la población acudió a votar de manera desinformada y con insuficientes conocimientos sobre los contenidos de la COM; este aspecto constituyó una gran debilidad no solo para la participación plena e informada en el ejercicio del voto ya sea por el SÍ o por el NO, sino también influyó en la calidad y sostenibilidad de la construcción del proceso autonómico del municipio.

Los resultados de un sondeo aplicado a 249 personas en el municipio muestran algunos rasgos con relación al conocimiento que la población tiene sobre la COM (gráfico 1).

Gráfico 1
Nivel de conocimiento de la COM



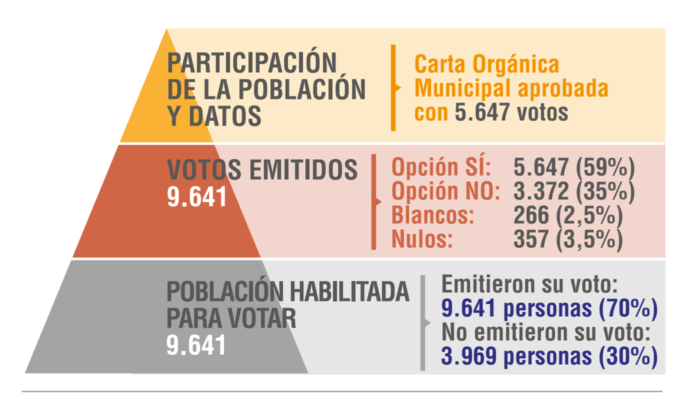




Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de un sondeo aplicado a la población de Shinahota en julio de 2017.

En la jornada del referendo, la población acudió a los recintos electorales desde las primeras horas de la mañana, las mesas electorales se instalaron con normalidad y la votación se inició en el horario previsto. En el transcurso de la jornada no se presentaron inconvenientes y la población ejerció su derecho al voto, sin embargo, no se respetaron las restricciones del auto de buen gobierno (vehículos transitaban por las calles y una congregación evangélica realizaba una jornada de oración), empero, estos hechos no influyeron en el desarrollo del acto de votación.

Gráfico 2
Resultados del referendo



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral Departamental de Cochabamba.

El referendo dio como resultado la aprobación de la COM, sin embargo, los otros datos presentados en el gráfico 2 plantean las siguientes consideraciones para el análisis: una gran cantidad de ciudadanos no ha

El proceso autonómico del municipio deberá afrontar adversidades circunstanciales, tales como la indiferencia y poco interés sobre el tema autonómico, el desconocimiento de los contenidos de la COM y quienes no la aprobaron; estos factores ponen riesgo el proceso de construcción de la autonomía municipal.

participado en la votación (3.969 personas, equivalente al 30%) y junto con los que votaron por la opción del NO (3.371 personas, equivalente al 35%), en cifras netas constituye el 65% del total de ciudadanos habilitados para votar. Lo señalado pone de manifiesto que el proceso autonómico del municipio deberá afrontar adversidades circunstanciales, tales como la indiferencia y poco interés sobre el tema autonómico, el desconocimiento de los contenidos de la COM y quienes no la aprobaron; estos factores ponen en riesgo el proceso de construcción de la autonomía municipal. Por tanto, es importante que el gobierno municipal y la sociedad civil organizada profundicen el proceso tomando en cuenta los planteamientos sobre democracia consensual (Rodríguez Burgos, 2015), democracia comunitaria (Tribunal Supremo Electoral, 2011), y democracia directa y participativa (Catalán, 2017).

Asimismo, el referendo –como mecanismo de consulta en el marco de la democracia directa y participativa– requiere que la población disponga de condiciones de acceso pleno a la información imparcial y transparente sobre el contenido de la COM, al desarrollo de capacidades para analizar el sentido y significado de los procesos autonómicos estatales, al posicionamiento de la dimensión política de la COM y sus efectos en la población, la valoración sobre los beneficios de un emprendimiento autonómico y asumir los desafíos emergentes de los resultados del referendo. Lo señalado implica un proceso más complejo para tomar la decisión de aprobar o desaprobar la COM, para lo cual requiere realizar otras acciones para que la ciudadanía participe en un acto referendario con sólidos argumentos que respalden la toma de decisiones. En este empeño, las acciones de socialización en la población deben transitar del nivel informativo inducido y de consigna hacia un verdadero proceso educativo con enfoque crítico y transformador.

2. Tensiones entre los actores sociales

En el proceso de elaboración de la COM y el referendo, estos constituyeron campos de lucha entre los actores sociales, las tensiones y antagonismos fueron construyéndose en el transcurso del tiempo y se originaron por diversas causas. Expondremos las que más se destacaron y contribuyeron a la comprensión de las relaciones e interacciones en la gestión del desarrollo del municipio.

La diferenciación entre organizaciones sociales del área urbana y del área rural se debe principalmente a dos factores: a) la disputa de los beneficios y apoyo del gobierno municipal; b) el ejercicio de liderazgo y representatividad en la jurisdicción municipal. El antagonismo entre estos sectores se exacerba en tiempos de la elección de autoridades municipales y por la obtención de los beneficios de los recursos de la coparticipación. En consecuencia, por la disputa de acceso y ejercicio del poder en el gobierno municipal.

La pugna por la hegemonía de liderazgo y representatividad de las organizaciones sociales en la jurisdicción municipal constituye un foco de tensión entre los actores sociales, donde la postura de la Federación Única de Centrales Unidas (FUCU), como la representación máxima del control social en el gobierno municipal en la COM, fue cuestionada por muchos y rechazada por otras organizaciones sociales. Esta tensión fue superada momentáneamente gracias a un acuerdo de reconocimiento de la participación y control social de todas las formas de organización de la sociedad civil en la Cumbre Municipal de Participación Social Integral, como la instancia para la toma de decisiones de la gestión pública municipal.

Las tensiones entre actores sociales con el gobierno municipal, tales como el conflicto entre el Alcalde con los comerciantes por el incremento de las tasas impositivas, las divergencias entre el gobierno municipal y la Iglesia Católica por la instalación de gas domiciliario, otras demandas no atendidas a otros sectores de la población, y los insuficientes recursos económicos municipales para ello, son elementos que contribuyen en la configuración del escenario de múltiples tensiones en la jurisdicción municipal.

Otra tensión latente está constituida por una gran parte de la población que demuestra indiferencia y poco interés en el tema autonómico, así como desconocimiento de los contenidos de la COM. A este grupo se suma el porcentaje de la población que no aprobó la norma, ambos requieren con urgencia ser incluidos y fortalecer su participación en la construcción de la gestión autonómica del municipio.

En este sentido, las tensiones mencionadas deben ser afrontadas implementando mecanismos de diálogo y concertación por iniciativa del gobierno municipal, donde la solución de las tensiones requiere tiempos apropiados para la atención de los problemas o las demandas no satisfechas de los actores sociales, y no precipitar el escenario de la conflictividad en la cual la



resolución de los problemas tiene mayor grado de dificultad. Las tensiones entre los actores sociales deberán movilizar las acciones y estrategias en el horizonte de la consolidación de la autonomía y el fortalecimiento de la gestión municipal.

3. Desafíos pendientes de la autonomía de Shinahota

El proceso autonómico desarrollado en el municipio de Shinahota y la aprobación de la COM plantean varios desafíos que deberían ser encarados en la perspectiva de avanzar y consolidar la autonomía municipal con identidad y participación de los actores sociales.

La forma de participación de los actores sociales es fundamental y constituye un pilar importante en la sostenibilidad de la gestión autonómica sustentada en valores y lógicas que se ejercen con reciprocidad, complementariedad, transparencia y comunitarismo; para ello, se requiere fortalecer las capacidades de intervención e interlocución cualitativas en la construcción de la democracia directa y participativa. Los resultados del referendo y otros datos reflejan una gran debilidad en torno a la calidad de la participación de los actores sociales, lo cual requiere ser transformado en función de los requerimientos de implementación de la COM y el protagonismo en el desarrollo de la gestión autonómica municipal, buscando el equilibrio entre lo técnico y lo social.

El gobierno municipal deberá promover el desarrollo de conocimientos y habilidades de los actores sociales para el manejo de la gestión autonómica municipal, para ello, corresponderá incorporar en el sistema educativo los contenidos vinculados con la gestión pública autonómica, participativa y democrática, de este modo, fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada para participar y tomar decisiones en el desarrollo de la gestión autonómica del municipio y el establecimiento de diversos los mecanismos interinstitucionales que coadyuven a la construcción de una cultura autonómica con diálogo y concensos.

Los resultados del referendo y otros datos reflejan una gran debilidad en torno a la calidad de la participación de los actores sociales, lo cual requiere ser transformado en función de los requerimientos de implementación de la COM y el protagonismo en el desarrollo de la gestión autonómica municipal.

El municipio debe asimilar que la autoidentificación y la afirmación cultural constituyen componentes importantes de su autonomía; la población de Shinahota se origina como efecto de procesos de colonización, asentamientos y migraciones temporales, y en la COM no está visible esta realidad. Al respecto, y entre la percepción de los entrevistados y de la población, lo "indígena" está asociado a la presencia de culturas asentadas en la selva amazónica, esta situación posiciona la necesidad de que el gobierno municipal y la sociedad civil organizada aporten colectivamente a la construcción y potenciamiento de las identidades culturales.

Concierne al gobierno municipal y a los actores sociales establecer acuerdos y acciones necesarias para afrontar las tensiones emergentes y latentes, además de allanar rutas expeditas que potencien el desarrollo autonómico en el marco de la implementación de la COM.

4. A modo de conclusiones

La construcción de la autonomía municipal ha tenido ritmos propios y ajenos que influyeron en el desarrollo del proceso. Por una parte, la dinámica interna se ha constituido en un elemento articulador para el trabajo de los actores sociales establecidos, mediante acuerdos y consensos para lograr los resultados y productos en el transcurso del tiempo; este proceso interno ha sido intenso en una lógica de participación instrumentada hacia el cumplimiento de criterios jurídicos legales y técnicos en el llenado de los contenidos de la COM, reduciendo la participación en el agendamiento de demandas y necesidades de la sociedad civil. En tanto que el proceso sometido a los ritmos de otras instancias (Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo Electoral) trajo como consecuencia la pérdida de interés de los actores sociales; los retrasos en la culminación del proceso, la indiferencia y olvido de la población, entre otros, afectaron significativamente la calidad de la participación. En consecuencia, es importante posicionar como un elemento de análisis para los futuros emprendimientos autonómicos.

El enfoque sobre la visión y el sentido de la utilidad de la COM ha estado subordinado a los paradigmas de desarrollo, arraigados fundamentalmente en el enfoque economicista, donde el imaginario de los actores sociales del municipio está afincado en el mejoramiento de la vida de la población subordinada únicamente a la exacerbación de los beneficios económicos, ignorando las otras dimensiones de desarrollo de las personas. Esta visión y discurso son reivindicados por las autoridades municipales y el personal técnico de apoyo a la elaboración de la COM, lo cual influyó para que los actores sociales planteen sus demandas y propuestas de orden material y económico principalmente. En el contenido de la COM se puede apreciar esta situación, los planteamientos con relación a las políticas de desarrollo hacen énfasis en los aspectos económicos y administrativos, y el desarrollo integral del ser humano está reducido a la asistencia material y logística. Este enfoque y visión de desarrollo de la autonomía municipal requieren ser analizados y reorientados a partir de los valores y las concepciones de vida de las otras dimensiones del ser humano, por lo tanto, amerita más espacios de debte y concensos.

La presencia de ciertas prácticas y discursos en el accionar político de los actores sociales en el municipio, expresados como decisiones y resoluciones orgánicas, decisiones corporativas impuestas, "voto orgánico por consigna" y otros han influido en la calidad de la toma de decisiones informadas y de libre determinación de la población. Lo señalado pone de manifiesto, por un lado, la necesidad de cuestionar los posicionamientos hegemónicos de la participación por consignas impuestas y por presiones de diverso tipo; y, por otro, plantear que la formación y acceso a la información transparente es una contribución cualitativa para el ejercicio de los derechos políticos en la democracia participativa y directa. Los planteamientos de Dewey, citado en Catalán (2017), en torno a la tarea educativa en la ciudadanía para construir el ideal de la democracia participativa, como expresión de la vida individual y colectiva, son apropiados para asumir la construcción de los gobiernos autonómicos.

Concierne al gobierno municipal y a los actores sociales establecer acuerdos y acciones necesarias para afrontar las tensiones emergentes y latentes, además de allanar rutas expeditas que potencien el desarrollo autonómico en el marco de la implementación de la COM.

En el referendo del municipio de Shinahota, la información recopilada mediante la aplicación de sondeos de opinión, diálogos informales y entrevistas a la población nos muestra que no recibió información sobre la COM, no revisó el contenido de la COM, que existe indiferencia y desinterés sobre el tema autonómico y que se impuso el voto consigna. En general, gran parte de la población fue a los recintos electorales a emitir su voto desconociendo los contenidos de la COM, lo cual pone en tela de juicio la participación plena e informada de la ciudadanía.

Lo señalado muestra una gran deficiencia en la calidad de la participación y toma de decisiones de la población, hecho que probablemente influirá en el desarrollo au-

tonómico del municipio. Catalán (2017), Aguiló Bonet (2017) y Exeni (2017) enfatizan en la necesidad de desarrollar procesos de información y formación/educación a los actores sociales para mejorar sus habilidades y capacidades de gestión de la COM y la autonomía; en consecuencia, las instituciones que intervienen en los procesos de construcción autonómica deberán realizar tareas de fortalecimiento de capacidades en coordinación con las organizaciones sociales.

Finalmente, el rol del Tribunal Electoral Departamental en la gestión y administración del referendo ha sido idónea, puesto que los mecanismos, dispositivos técnicos y acciones señaladas en el calendario electoral se cumplieron conforme lo establecido en sus funciones. El accionar institucional, tanto de sus autoridades como de sus funcionarios, ha mostrado que el manejo técnico del proceso fue adecuado, posicionando una imagen institucional orientada a consolidar la confianza, credibilidad y transparencia en la población. Sin embargo, es importante hacer notar que con el propósito de contribuir a la consolidación de la Democracia Intercultural y, particularmente, en el caso de la democracia directa y participativa, el Tribunal Electoral Departamental considere los siguientes aspectos para futuros eventos referendarios:

a) El ejercicio de los derechos políticos y la calidad de la emisión del voto de la población demandan la realización de acciones educativas a largo plazo, en este sentido, ¿de qué manera el Tribunal Electoral Departamental, en el marco de sus competencias y responsabilidades, puede contribuir a la formación y educación de la ciudadanía para el ejercicio pleno de sus derechos políticos? Es importante y necesario considerar que una auténtica y plena participación política de la población requiere superar la mera difusión de información sobre procesos electorales, más bien corresponde plantear escenarios y acciones formativas para el desarrollo de capacidades y habilidades en la gestión autonómica y para la convivencia en Democracia Intercultural.

b) La exigencia de tomar una decisión en un referendo sobre la COM implica que la población tenga un conocimiento integral de los contenidos y sepa ponderar los beneficios o desventajas de esta normativa. Lo señalado nos permite plantear que la toma de decisiones crítica y consciente de la población debería estar respaldada por la calidad de conocimiento y comprensión de la COM. Corresponde que el Tribunal Electoral Departamental desarrolle estrategias y acciones sostenidas de información y formación, para que la población participe y legitime con su voto dicha acción.

c) La realización de procesos de consulta, tales como el referendo y otros, constituye la puesta en marcha y movilización de la población, de las instituciones públicas y privadas, de las organizaciones sociales y civiles, de los diversos actores sociales; asimismo, demanda el uso de materiales, instrumentos y equipos, infraestructura y mobiliario, recursos económicos y humanos. También es necesario considerar el tiempo y la energía que invierten los protagonistas del proceso, donde realizar una cuantificación y valoración sobre la inversión y los gastos erogados con seguridad nos proporcionará cifras significativas utilizadas en este cometido. Para el futuro, es importante realizar las valoraciones y/o evaluaciones sistemáticas con relación a los impactos cualitativos y cuantitativos obtenidos, en este sentido, las entidades responsables e implicadas en los procesos de consulta deberían considerar en su agenda este aspecto.

La posición de algunos académicos (Aguiló, 2017), (Catalán, 2017) y (Tomaselli, 2015) es que desde diversas perspectivas la construcción de la Democracia Intercultural y el ejercicio pleno de la participación de la población requiere de esfuerzos mancomunados entre la sociedad civil organizada y el Estado. Con ese propósito, las instituciones –responsables por ley de promover el ejercicio de los derechos políticos y la construcción de la ciudadanía hacia una convivencia de la sociedad en democracia y respeto a la diversidad cultural– deberían asumir el reto de ir más allá de la administración transparente de los procesos electorales –cumplimiento de los procesos y requisitos de participación formales, desarrollo de mecanismos y dispositivos eficaces de procesamiento de información, realización de tareas de información y comunicación, y otros– para cumplir tareas orientadas a la formación y/o educación de la población en el desarrollo de habilidades y capacidades orientadas a la participación activa, con debate y deliberación, para el ejercicio pleno de la cultura democrática intercultural.

Referencias

Aguiló Bonet, Antoni Jesús (2017). "Descolonizar la democracia: apuntes sobre demodiversidad y nuevo constitucionalismo en Bolivia". En: *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía.*

Catalán, Miguel (1 de agosto de 2017). *Jhon Dewey y el ideal de la democracia participativa.* Recuperado desde: http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/4984/1/John%20Dewey%20y%20el%20ideal%20de%20la%20democracia%20participativa.pdf

Clavel Salazar, Hernán Mario (2015). "Una visión al proceso de elaboración de las Cartas Orgánicas Municipales en Bolivia". En: *Revista Científica Análisis e Investigaciones*.

Exeni, José Luis (4 de mayo de 2017). *Bolivia. Las autonomías indígenas frente al estado plurinacional.* Recuperado desde: http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/865/Cap.%204%20Bolivia.%20Autonom%C3%ADas%20ind%C3%ADgenas---.pdf

García Linera, Álvaro (2004). "Autonomía indígena y Estado multinacional. Estado plurinacional y multicivilizatorio: una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias". En: *La descentralización que se viene. Propuestas para la 8re) constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Plural Editores.

Mayorga, Fernando (10 de agosto de 2017). *Democracia participativa y deliberación política. A propósito del referendo por estatutos autonómicos 2015.* Recuperado desde: http://www.bo.undp.org/content/dam/bolivia/docs/undp-bo-Mayorga.pdf

Ministerio de Autonomías (2014). *Para volver a ser nosotros mismos. Autonomías indígena originario campesinas en el Estado Plurinacional.* La Paz: Sagitario S.R.L.

Rivera, Silvia (2014). *Mito y desarrollo en Bolivia. El giro colonial del gobierno del MAS.* La Paz: Plural Editores.

Rodríguez Burgos, Karla Eugenia (2015). "Democracia y tipos de democracia". En: *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*.

Servicio Estatal de Autonomías (17 de agosto de 2017). *Estado de situación de las autonomías en Bolivia. Una mirada a tres años.* Recuperado desde: http://www.bivica.org/upload/autonomias-situacion.pdf

Tapia, Luis (2002). *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad.* La Paz: Muela del Diablo.

Tomaselli, Alexandra (2015). "Autogobierno indígena: el caso de la autonomía indígena originaria campesina en Bolivia". En: *Política, globalidad y ciudadanía*.

Tribunal Supremo Electoral (2011). *Compendio electoral del Estado Plurinacional de Bolivia.* La Paz.

Zavaleta Mercado, René (1987). *Lo nacional-popular en Bolivia.* México: Siglo XXI Editores.

Jaime Zambrana Vargas

Profesional en Ciencias de la Educación, docente universitario, investigador y consultor en: educación intercultural; planificación y evaluación de proyectos sociales, culturales y educativos.

La autonomía del territorio indígena guaraní chaqueño de Huacaya

El largo camino del olvido

Pilar Lizárraga Aranibar

Leer la historia desde el proceso de construcción de la autonomía y el ejercicio de la autodeterminación es referirse a una lucha desigual entre el pueblo guaraní y los grupos dominantes que operan desde las estructuras coloniales, que se han sedimentado en la estructura social del Estado colonial republicano.

La gran nación y pueblo guaraní[1], a partir de sus luchas y resistencias, ha trazado un camino de transformación de las estructuras coloniales del Estado, que expresa esa diversidad de mundos que son la base del horizonte por donde transita la Bolivia profunda. En este proceso, la autonomía se constituye en un mecanismo para transformar las condiciones de despojo y avanzar en el proceso libertario, significa la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas, y abre un proceso de transición en el que, por diversas vías de acción, los pueblos escribirán otra historia: la de la rebeldía y la acción política (Lizárraga, 2016).

En el referendo de diciembre de 2009, 11 naciones y pueblos iniciaron un proceso de transición hacia la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), trayendo el significado de la autodeterminación y emancipación de los pueblos que han sido despojados de sus territorios ancestrales y de sus formas políticas, y que ahora son acorralados por el avance del capital. Esas 11 naciones tuvieron que sortear los primeros obstáculos para habilitarse al referendo y demostrar su preexistencia al Estado colonial, hecho que marca un hito en la historia emancipatoria de los pueblos que tienen que enfrentar al Estado y a la sociedad colonial, que a través de los dispositivos institucionales aún operan para frenar su proceso emancipatorio, y que será agrietado a través de la tenacidad de las naciones y pueblos originarios que le arrebatan al Estado conquistas irreversibles y que son aprendizajes para los que luchan por la emancipación y la libertad de los pueblos.

Después de ocho años que Charagua y Huacaya han emprendido juntos este camino, los resultados son diferentes. A noviembre de 2017, Charagua ha sorteado el obstáculo del referendo por la aprobación del Estatuto, ha elegido a sus autoridades, constituido su autogobierno y se encuentra en un proceso de construcción de su institucionalidad, marcando una ruptura con la institucionalidad colonial y visibilizando, en este proceso, la sedimentación y pervivencia de lo colonial y las propias tensiones y contradicciones que desatan el proceso indígena.

Huacaya, por el contrario, no ha podido avanzar el 2016 en el referendo por la aprobación de su Estatuto y ha peregrinado por más de un año para que su gobierno municipal, controlado por el *karai*[2], registre los recursos. De esa forma, recién el 9 de julio de 2017 se llevó a cabo el referendo, donde ganó el NO, y así surgió otro obstáculo en este proceso de transición a las autonomías. El resultado del 9 de julio evidencia cómo siguen operando los viejos mecanismos del sistema político tradicional, pero también cómo en esta lucha es necesario constituir las condiciones de acumulación de fuerzas y de derrota al sistema colonial para instalar y expresar los sistemas de vida de los pueblos. Este resultado obliga a la nación y pueblo guaraní de Huacaya a constituir una alternativa política que permita sortear el bloqueo que se impone desde las estructuras del Estado colonial, capitalista y patriarcal, alternativa que tiene que generar aprendizajes para los que caminan hacia la autonomía.

La autonomía del pueblo guaraní de Huacaya se da en un territorio diverso en su geografía y hermoso en sus paisajes, que es definido por una estructura de cañones orográficos y subandinos, donde se encuentran los reservorios de gas que son una de las fuentes principales de los ingresos económicos de Bolivia.

1 El territorio de la gran nación y pueblo guaraní se extiende a lo largo de todo el bioma Chaco, comprende parte de Paraguay, Bolivia y Argentina. En Bolivia se encuentra en tres departamentos y es básicamente leído, desde el capital, como el territorio del gas.

2 Nombre que se emplea para denominar a las personas no indígenas.

En este contexto nos preguntamos, ¿cuáles son esos factores que han incidido para que Huacaya no haya podido transitar hacia la constitución de su autogobierno y, a pesar de haber optado por la autonomía el 2009, se haya quedado atrapada en la indefinición de un proceso de transición que remite nuevamente al desarrollo de otro referendo para aprobar el Estatuto?

En algunos estudios, como el de Peña (2012), se plantea que una vez sorteadas las cuestiones legales con la Ley Marco de Autonomías, ésta pasaría a depender de los procesos locales; por otro lado, Molina (2012) propone comprender otras dimensiones que condicionan el avance de la autonomía y que van más allá de lo legal, trayendo al debate el tema de la cultura política como un elemento que reedita, más allá de lo legal, las condiciones para no avanzar en el proceso de la autonomía. En este contexto, para avanzar en el proceso de transición hacía las autonomías, en nuestra perspectiva, se tiene que trabajar para agrietar y transformar esas condiciones donde se dan las continuidades de lo colonial, capitalista y patriarcal en el propio sujeto, y que se expresan en los hilos de continuidad en las estructuras de la sociedad, que ha constituido su experiencia y práctica política desde una perspectiva colonial y donde el capitalismo ha generado alianzas y dependencias que viabilizan las condiciones para su reproducción.

La autonomía del pueblo guaraní de Huacaya se da en un territorio diverso en su geografía y hermoso en sus paisajes, que es definido por una estructura de cañones orográficos y subandinos, donde se encuentran los reservorios de gas que son una de las fuentes principales de los ingresos económicos de Bolivia[3]. Su territorio es el resultado histórico del proceso de avance progresivo del sistema colonial y capitalista que se ha apropiado de una parte del territorio ancestral de la gran nación guaraní, constituyendo una nueva geografía que se expresa en lo que ahora se conoce como el municipio de Huacaya[4].

Con el proceso de la Ley de Participación Popular (LPP) se ha avanzado en la constitución de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que se han convertido en la base de acción de los *karai* contra el mundo indígena, que ha avanzado en la consolidación de una territorialidad que le permita tener control de los recursos dentro de este territorio. Estos aspectos inciden en el proceso de construcción de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC), ya que las OTB se han constituido en los mecanismos legales para constituir una territorialidad que fundamente el poder ganadero hacendal y campesino en Huacaya, en oposición a la estructura territorial ancestral de la nación y pueblo guaraní.

La estructura social en Huacaya es constituida por los guaraníes, por familias ganaderas que provienen de la estructura hacendal y que se asientan en esta zona a partir del despojo de las tierras a los guaraníes, por las familias que han migrado de Tarija y que se autodenominan como “campesinos”, por familias de otros lugares del país que se han asentado en el territorio del pueblo guaraní. En este contexto, Huacaya expresa relaciones de coexistencia conflictiva y de dominación del *karai* sobre el guaraní, y que se sustentan en una historia de explotación y despojo sobre el que se ha constituido la hacienda, sobre las cuales se fundamenta, en la mayoría de los casos, la propiedad privada ganadera que se ha consolidado en la zona y afecta el derecho colectivo del pueblo guaraní.

En esta estructura, la denominación de lo “campesino” ha sido apropiada por los *karai,* que son exhacendados ganaderos que se estarían autodefiniendo como “campesinos”, vaciando de esta manera el significado político y de clase de esta organización, lo que da lugar a una matriz orgánica campesina que es funcional a y liderada por el sector ganadero, y que ha sido motivada en su constitución por la ONG Nor Sud y por el interés que tienen los terceros (propietarios privados) para avanzar sobre el territorio indígena y controlar los recursos que vienen del circuito de la empresa petrolera y del beneficio que da la administración del poder del gobierno municipal.

La Central de Campesinos y Bartolinas Sisas[5] es una estructura orgánica que coexiste de forma conflictiva con la estructura de las capitanías y la organización guaraní[6], usa los dispositivos coloniales y desde la legalidad que les da el Estado impulsa la constitución de OTB a lo largo del cañón de Huacaya, generando divisiones en la organización del pueblo guaraní a través de la conformación de una estructura paralela en las comunidades guaraníes.

“Dividir para vencer” es la estrategia utilizada por el grupo dominante, que ha instrumentalizado la organización

3 En este territorio se tiene el contrato de operación que contrae la REPSOL E&P con YPFB para el área Caipipendi, campo Margarita y Huacaya, con un periodo de validez de 24 años.

4 El municipio de Huacaya se encuentra ubicado en el departamento de Chuquisaca, tiene una superficie de 1.337,40 km2, es parte de la segunda sección de la provincia Luis Calvo. Según el Censo del 2012 el municipio de Huacaya tiene una población de 2.426 habitantes, de los cuales 1.659 (69%) se autodefinen como guaraníes. El territorio está organizado en dos distritos: Santa Rosa y Huacaya. En la zona de Huacaya se tiene nueve comunidades y el centro poblado Villa de Huacaya; en la zona de Santa Rosa existen 13 comunidades de las cuales cuatro son campesinas (OTB).

5 Creada el año 2013 a partir de los grupos de mujeres que se constituyeron en el territorio, se origina a partir de la Fundación Nor Sud, del Gobierno Municipal de Huacaya y de la acción de un programa de UNICEF.

6 La organización del pueblo guaraní tiene una estructura que va desde el nivel de la comunidad hasta el nacional. Las capitanías guaraníes son la organización natural del pueblo guaraní a nivel comunal, la Capitanía Zonal y una asamblea interzonal donde participan las capitanías de ambas zonas. A nivel de departamental se tiene el Concejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) y a nivel nacional la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

de las Bartolinas y la Central de Campesinos, que operan a nivel orgánico y territorial con el objetivo de controlar el territorio de la autonomía. A nivel territorial, se está avanzando en la constitución de comunidades que se sobreponen a otras, dividiendo, por ejemplo, el territorio de la comunidad Mboikovo y conformando la comunidad Iñiay, donde un expatrón y exalcalde ejerce el control de esta población a partir de relaciones clientelares y de patronazgo moderno, ejerciendo manipulación de las familias que viven y dependen laboralmente de él.

A nivel orgánico, después del 9 de julio se ha constituido una organización paralela en la comunidad de Guiraitati, donde la Central de Campesinos ha posesionado a su organización, en desmedro de la estructura tradicional de las familias guaraníes, situación que ha generado un conflicto que ha sido objeto de un voto resolutivo dirigido a las autoridades departamentales y municipales solicitando que no se legitime el proceso de división de las comunidades indígenas dentro del territorio guaraní de Huacaya, ya que como siguiente paso la OTB se sobrepondrá al territorio de la comunidad indígena.

En esta estrategia, las asociaciones productivas son dispositivos a través de los cuales se instrumentaliza y condiciona a las familias. Esta lógica trae consigo el objetivo de controlar el territorio por la vía orgánica y de esta manera dar un nuevo significado a la autonomía en la perspectiva del *karai*.

1. Deliberar y construir el Estatuto para dar vuelta al sistema colonial

El proceso de construcción del Estatuto de la Autonomía Indígena Guaraní Chaqueña de Huacaya desafió los criterios con los cuales se construiría un instrumento constitucional, marcando con esto lo que denomina De Sousa Santos (2012) como el constitucionalismo emancipatorio, ya que en este proceso se estaría cuestionando la normativa occidental para expresar formas políticas propias. Este tiempo duró casi tres años de encuentros permanentes, pero también de ausencias y de *statu quo* a partir de la concentración del poder de los líderes.

Como plantean Ledezma y Aruchari (2013), un elemento de ruptura con las prácticas tradicionales se dio cuando se tuvo que definir los criterios de quienes constituían el órgano deliberativo, la forma de su elección, los espacios y mecanismos donde se asume la palabra como el medio para la toma de decisiones, poniendo en el centro la forma de ser guaraní y la experiencia que el sujeto trae consigo para alimentar un proceso que conllevaba traer la memoria histórica del pueblo guaraní en un devenir complejo dentro de la nación boliviana; pero también

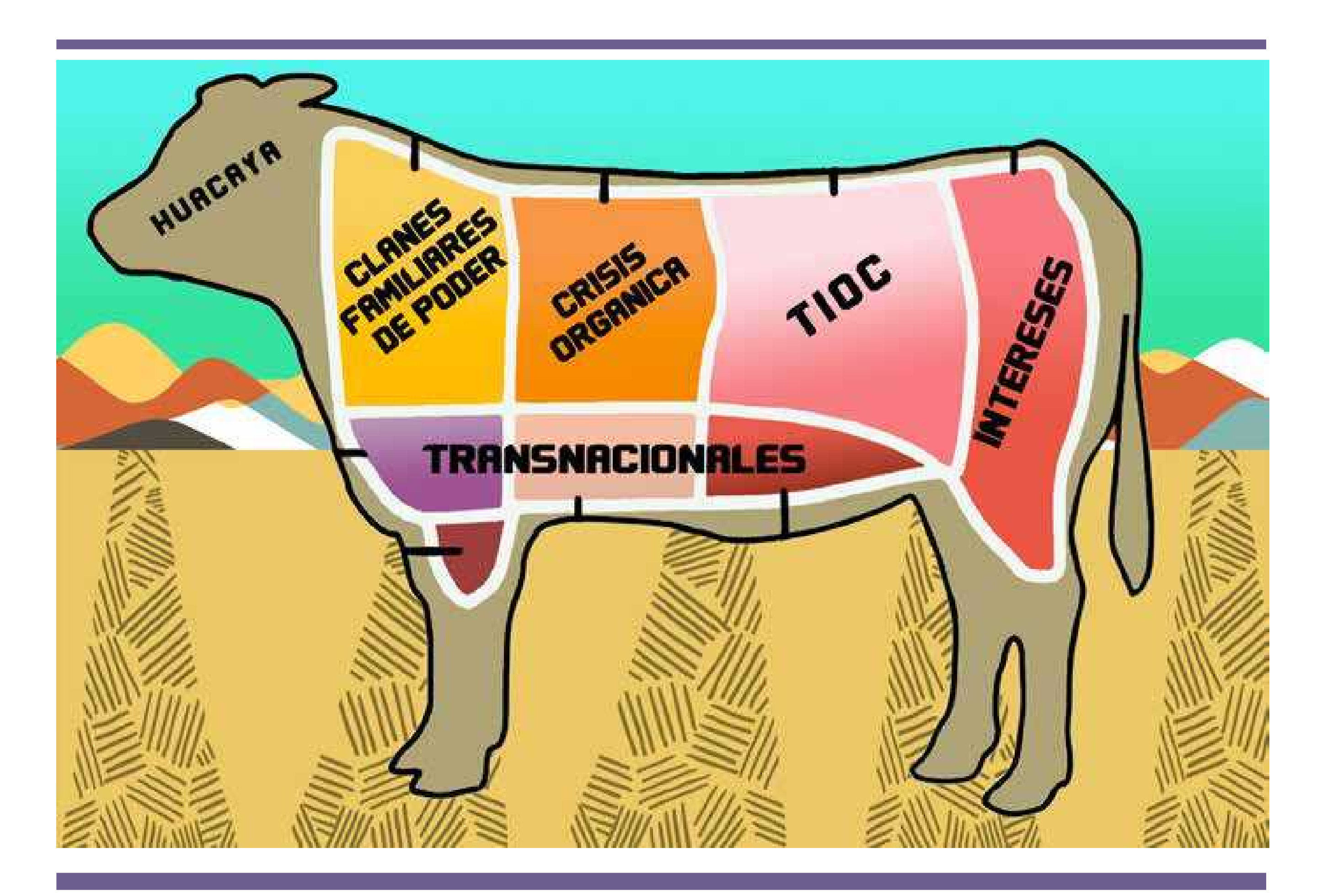
El conflictivo proceso de deliberación interna mostró las fracturas coloniales y la sedimentación institucional colonial, que se expresan en la arquitectura institucional del Estado, que es gestionada y reproducida, desde los espacios municipales, a través de mecanismos en los que se ha instalado el poder para avanzar en el despojo y sometimiento del pueblo guaraní y que ha operado para desarticular a la organización en sus distintos niveles, a través de los espejos ilusorios del desarrollo y de una estrategia para debilitar en el propio territorio a las capitanías guaraníes.

traer los espacios y los roles donde se delibera y donde cada uno de los sujetos interviene en este proceso de sociabilidad colectiva como pueblo, y una mirada y perspectiva crítica para reconstituir el entramado comunitario.

La disputa fue intensa ya que, como lo referencian los propios asambleístas, primero se constituyó un órgano deliberante (Mborokuai Yipiapoa) conformado por 28 asambleístas, configuración que no expresaba un equilibrio territorial entra Santa Rosa y Huacaya, y donde la palabra estaba mediada por el *karai*, gramática que fue modificada dando paso al campo de lo político a los jóvenes, ancianos, mujeres y una representación de los "campesinos" en esta asamblea. En este proceso, el principio de inclusión y exclusión que fundamenta el pacto social liberal es trascendido con una decisión política de contar con una representación plural y diversa que exprese la estructura societal del territorio.

El proceso de construcción del Estatuto se instaló en los espacios orgánicos, se inició con sesiones por comunidad donde se hizo deliberación con las familias de las comunidades y la transformación que se pretendía con la implementación de la autonomía indígena. En la Asamblea Zonal participaron el equipo técnico del Ministerio de Autonomías, las capitanías zonales Santa Rosa y Huacaya (Gerónimo Caballero), CCCH (José Ledezma y Fermín Romero) y la APG Nacional. Un aspecto que llama la atención es la prevalencia de los 2/3 para tomar la decisión acerca de los contenidos que se inscribirían en el Estatuto, criterio que responde a la cultura occidental y que se contrapone a las formas de agotar la palabra, que es parte de la cultura guaraní.

El conflictivo proceso de deliberación interna mostró las fracturas coloniales y la sedimentación institucional colonial, que se expresan en la arquitectura institucional



del Estado, que es gestionada y reproducida, desde los espacios municipales, a través de mecanismos en los que se ha instalado el poder para avanzar en el despojo y sometimiento del pueblo guaraní y que ha operado para desarticular a la organización en sus distintos niveles, a través de los espejos ilusorios del desarrollo y de una estrategia para debilitar en el propio territorio a las capitanías guaraníes.

El proceso tuvo que avanzar, por ejemplo, desmontando la simbología colonial y del poder establecido que estaba presente en el escudo del municipio de Huacaya y que expresa la experiencia de despojo y el poder monárquico que se erige sobre los territorios. Esto fue trabajado incorporando la simbología que integra al pueblo guaraní con la naturaleza, el *choncho*, que es el ave que establece conexión con el mundo natural, desplazó al águila como símbolo colonial; la bandera, que trae los colores de la naturaleza de la producción y de la tierra, plantea el establecimiento del territorio y desplaza a la bandera de la Corona, que expresa el poder establecido por derecho de conquista y el poro que representa el tejido de la palabra en los espacios sociales y políticos; símbolos que son centrales en la reconstitución de la subjetividad del pueblo guaraní.

La definición de lo campesino es medular en el debate que se plantea en el estatuto, ya que expresa la tensión entre el derecho colectivo e individual –que está sustentado en las formas de ocupación del territorio y de uso del espacio ancestral– y el debate de inclusión-exclusión que se estaría planteando en el pacto social, que se desprende en este proceso de transición hacia las autonomías indígenas.

La significación de la autonomía indígena cuestiona el nudo de lo colonial, que se expresa en la construcción del poder a partir de la conquista y de la significación del blanco como elementos ordenadores del sistema institucional del Estado. A su vez, éste se constituye desde un centro y desde un poder absoluto, desde la concepción de representación y mandato a la autoridad ejecutiva, planteando la reconstitución de la institucionalidad guaraní, que desplaza la subjetividad colonial y es la base para la reconstitución territorial, que cuestiona la estructura municipalista.

En la propuesta del Estatuto guaraní se plantea constituir dos autoridades ejecutivas, lo que permitiría ver un policentrismo en la toma de decisiones. Se constituirían autoridades horizontales con un poder de decisión que se fundamenta en el mandato con su pueblo, pero además se invierte la estructura de poder constituida con el municipalismo, donde el ejecutivo, el Alcalde, concentra el poder en la gestión del gobierno municipal autónomo.

El Estatuto está estructurado en siete títulos y 146 artículos, una disposición general, seis transitorias y una final, que han pasado el control constitucional[7]: declaratorias constitucionales 0050/2014 y 0094/2014. Las observaciones del TCP fueron tratadas por los asambleístas en dos ocasiones, éstas traen sobre todo temas de forma solicitando se cambie la redacción sin afectar el sentido. Como ejemplo se puede citar el artículo 3, donde se observó la redacción y se cambió la expresión: "Se establece como idiomas oficiales", por "son idiomas de uso oficial". En otros casos se eliminó algunos incisos, como en el artículo 6, y en otros se cambió el alcance debido, por ejemplo, al tema competencial como en el artículo 10, que en su redacción tiene la frase "consolida su territorio"; el TCP argumentó que la autonomía indígena no tiene la facultad agraria y ésta tiene que ser retirada de la redacción final del Estatuto (TCP, 2014).

La declaración de constitucionalidad 0094/2014 es el mayor respaldo para rechazar los argumentos construidos para rechazar el Estatuto, debido a que no tienen asidero pues el proceso de control constitucional del TCP ha presentado un informe que evidencia que el documento no sobrepasa ninguna de las competencias asignadas y no atenta contra el derecho colectivo ni individual de ninguna de las familias que viven en el territorio del pueblo y nación guaraní en Huacaya.

2. Actores y la disputa por el control del territorio

La disputa por el control del territorio ha constituido dos posturas antagónicas: las que apoyan el SÍ y las optan por el NO al Estatuto. Los actores del NO han constituido un bloque de oposición que tiene el control de la institucionalidad del Estado en Huacaya y del manejo de recursos económicos, construyendo argumentos que desvirtúan el alcance de esta norma propuesta hacia la transición del gobierno indígena. La opción del SÍ es constituida por la nación y pueblo guaraní de Huacaya y ha contado con el apoyo de algunas ONG, como JAINA y CIPCA, y otras que tienen proyectos productivos como ACLO.

También se encuentra la estructura del pueblo guaraní, tanto departamental como nacional, entre ellas la CCCH, la APG y las autoridades electas de la nación y pueblo guaraní. Una de las tensiones centrales está relacionada con el pueblo guaraní que, por un lado y centralmente, son las que lideran la opción del SÍ; por otro lado, han decidido castigar las prácticas de poder que se han constituido desde el ejercicio político del propio guaraní, en el ejercicio como autoridades en el municipio y como líderes de sus organizaciones. Además se contó con la concurrencia de instituciones del Estado como el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Tribunal Electoral Departamental (TED) y el Viceministerio de Autonomías.

El preámbulo al 9 de julio ha permitido ver la práctica política tradicional y las tensiones que se vivían en Huacaya, ante el inminente avance de la autonomía indígena.

La jornada de empadronamiento ha evidenciado cómo las autoridades, técnicos, funcionarios públicos y vecinos *karai* han hecho uso de la institucionalidad pública y de poder déspota, acarreando gente para modificar el Padrón Electoral y así tener un resultado que permita bloquear la transición hacia el gobierno autónomo.

La respuesta del TED no fue oportuna, ya que los extraños pudieron votar en las mesas de sufragio de Huacaya. Esta práctica del bloque del NO fue acompañada de una actividad intensa del Alcalde para entregar obras (puente) y maquinaria (tractores), anunciar y comprometer proyectos en las diferentes comunidades y zonas. La práctica institucional llevó también a utilizar relaciones y convenios interinstitucionales, como con la ONG Nor Sud y la Defensoría de la Niñez, para instalar los argumentos por el NO que colocaron en incertidumbre a la población *karai*, ya que se habló de la expropiación de la propiedad privada de la tierra, el ganado y otros bienes de las familias, con un uso tergiversado del criterio de igualdad que se estaría manejando en el Estatuto.

Otros argumentos fueron que el Estatuto determinaría la concentración de poder en manos de los "guaraníes" y la exclusión del poder a los *karai* a partir del criterio del uso del idioma guaraní como factor determinante, el cobro de impuestos para generar recursos para el gobierno indígena, la suspensión de los programas nacionales y de los bonos (Juancito Pinto, Juana Azurduy y otros), así como el recorte de los programas del Estado y la discontinuidad de los proyectos que están en ejecución en el municipio (ver tabla 1).

Estos argumentos evidencian la mala intención de estos actores, que han tergiversado el alcance del Estatuto y el control constitucional que ha realizado el TCP, que se pronuncia con dos declaraciones constitucionales que manifiestan que el Estatuto está dentro de lo estipulado en la Constitución Política del Estado y no atenta contra ningún derecho individual ni colectivo de los ciudadanos bolivianos. En este escenario, los líderes del pueblo guaraní sustentan que los argumentos manejados por los

7 El proceso de constitucionalidad se inició el 19 de noviembre de 2013, cuando el directorio de la Asamblea y las capitanías presentaron en la ciudad de Sucre el Estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). El 25 de septiembre de 2014 el TCP hizo la primera declaración constitucional 0050/2014 y devolvió el Estatuto con las observaciones para que se proceda a la corrección de los artículos observados. El 14 de noviembre de 2014 se volvió a presentar las correcciones al TCP, que el 19 de diciembre del mismo año aprobó la constitucionalidad del Estatuto con la declaratoria 0094/2014 y éste puede ser sometido a referéndum.

Tabla 1
Argumentos del NO y el respaldo constitucional al SÍ

Argumentos del NO	Lo estipulado en el Estatuto, en la CPE y otras leyes que rebaten el argumento del NO
A los propietarios se les quitará sus tierras y su ganado para distribuirlos a los guaraníes.	CPE, artículo 298, numeral 17 Ley 3545 establece al INRA como órgano ejecutivo Estatuto, artículo 127
El Estatuto solo favorecerá a unas cuantas personas o familias, y no podrán ser autoridades las comunidades campesinas.	Estatuto, artículos 17 y 83
Para ser parte del gobierno de la autonomía del territorio indígena guaraní de Huacaya, los postulantes deben hablar el idioma guaraní.	CPE, artículo 234, numeral 7 Estatuto, artículo 4, inciso II Estatuto, artículo 84, numeral 4
Se gastará todos los recursos del municipio en el pago de salarios al nuevo gobierno autónomo.	Ley de Municipalidades, artículo 3
Los programas y proyectos se paralizan con el nuevo gobierno.	Estatuto, disposición transitoria sexta, parágrafo II
Con la autonomía se perderá el transporte y el desayuno escolar.	Estatuto, artículo 98
Con la autonomía se perderá el bono Juancito Pinto.	Decreto Supremo N° 28899, del 26 de octubre de 2006.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del tríptico *Las mentiras, a la CPE y el Estatuto de la Autonomía del Territorio Indígena Guaraní Chaqueño de Huacaya.*

adeptos del NO se constituyen en mentiras que no tienen ningún sustento jurídico, ni técnico. Estos argumentos se han instalado en la subjetividad, operando en la manipulación de poblaciones enteras que tienen temor a transitar hacia lo desconocido, que se expresa en el gobierno de la autonomía indígena en Huacaya.

3. El entramado colonial y el referendo del 9 de julio

Desde el referendo para la conversión a AIOC del pueblo y nación guaraní de Huacaya (6 de diciembre de 2009) hasta el referendo para la aprobación de su Estatuto (9 de julio de 2017) han transcurrido casi ocho años.

Durante este tiempo, el pueblo guaraní elaboró en tres años el Estatuto, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) analizó y emitió en más de un año la declaratoria constitucional, y casi en dos años las instancias respectivas dispusieron el recurso para realizar el referendo. En todo este tiempo continúa la acción de terceros para despojar al pueblo guaraní de su territorio (*Ñande Reko*); la estructura y el bloque de oposición a la autonomía operan con los recursos que disponen desde la estructura del gobierno municipal para dividir a las comunidades y los espacios donde haya ausencia orgánica que fortalezca la deliberación interna. A esto se suman las tensiones y obstáculos del marco legal, que se expresa en la Ley Marco de Autonomías.

El ejercicio de la democracia directa en Huacaya se dio en una coyuntura política compleja y un tanto difícil de entender, por el juego de vínculos y el ejercicio de poder a partir del Gobierno Municipal, la convivencia política de fuerzas políticas como el MAS y Chuquisaca Somos Todos, y el accionar de autoridades que aseveran tener

el respaldo del MAS y del presidente Morales. Pero además porque el pueblo guaraní llegó al referendo con una organización desmovilizada, fracturada por intereses y relaciones clientelares, y por una falta de información sobre el proceso iniciado.

En esta coyuntura, se puede evidenciar que la vieja institucionalidad del Estado colonial sigue presente y bloquea el proceso de construcción de los procesos de la autonomía, este bloqueo se realiza utilizando diversos mecanismos de la institucionalidad estatal, como ser el uso de los proyectos para condicionar y desmovilizar estos procesos y la alteración del Padrón Electoral.

Estas condiciones son contrastantes cuando se analiza el caso de Uru Chipaya (Guarachi, 2017) y el de Charagua (Peña, 2017), que tienen como condición común favorable una organización articulada y en la que se deja entrever que contar con un gobierno municipal que *empuje la carreta* puede ser un factor determinante para enfrentar a una oposición que va en contra de la autonomía de los pueblos.

Para llegar al referendo del 9 de julio, el pueblo guaraní recorrió un camino largo y tortuoso. En este tiempo los dirigentes de la capitanía de Huacaya tuvieron que jugar con las reglas del Estado colonial y se enfrentaron a un problema de información, recursos y apoyo para avanzar en la gestión del proceso; pero además al bloqueo sistemático desde las instancias correspondientes en el Gobierno Municipal de Huacaya, y del bloque de oposición que se constituyó desde la práctica clientelar del Estado y que actúa en consecuencia a sus intereses de clase.

La característica de ser el territorio del capital y del gas, con presencia de la empresa petrolera, determina el accionar de estas clases, que ven en el circuito económico los beneficios inmediatos a sus intereses, que también han permeado algunas capas de dirigentes del pueblo guaraní, que se han acomodado en los espacios de poder y que acceden a los beneficios que obtienen tanto del gobierno municipal como de las compensaciones que se realizan en este territorio del capital.

El ejercicio de la democracia directa en Huacaya se dio en una coyuntura política compleja y un tanto difícil de entender, por el juego de vínculos y el ejercicio de poder a partir del Gobierno Municipal, la convivencia política de fuerzas políticas como el MAS y Chuquisaca Somos Todos, y el accionar de autoridades que aseveran tener el respaldo del MAS y del presidente Morales. Pero además porque el pueblo guaraní llegó al referendo con una organización desmovilizada, fracturada por intereses y relaciones clientelares, y por una falta de información sobre el proceso iniciado.

La empresa petrolera inyecta dinero a la economía local por la vía de las compensaciones, el circuito laboral y los convenios de amistad, que se han constituido en elementos de división y tensión en Huacaya, ya que los “terceros” o *karai* han visto la oportunidad de beneficiarse de estas múltiples “oportunidades” que les da el circuito de la empresa y del Estado con los recursos que provienen de la explotación de los hidrocarburos, ya sea por la vía de las compensaciones que son estipuladas por ley a partir de la explotación de los hidrocarburos, de los proyectos en las comunidades o por los contratos temporales que oferta la empresa.

Durante los meses previos al referendo, la forma de relacionamiento de la empresa en la zona de Huacaya ha generado tensiones internas y entre las organizaciones, ya que su accionar ha mostrado un condicionamiento para la contratación de las familias de las OTB, en detrimento de las familias del pueblo guaraní, favoreciendo a los “campesinos”. Este aspecto es fundamental, ya que por la vía del dinero se escinde al sujeto de su base comunitaria, se lo proletariza y convierte en mano de obra individual, constituyendo un sujeto muerto en vida como plantea Marx (1971).

Esta situación contrasta con las condiciones que se han presentado en la zona de Santa Rosa, donde aparentemente uno de los determinantes es el cuestionamiento al manejo del poder, que se ha concentrado en una de las familias de esta zona, algo que se ha constituido en una práctica de poder colonial.

El día del referendo las tensiones se hicieron evidentes y las denuncias no se dejaron esperar. Por ejemplo, se denunció que técnicos de una consultora de Chuquisaca que trabaja en la región votaron en la zona de Huacaya, en el recinto de la comunidad de Mbororigua. También se denunció que estaban inscritas personas que fallecieron hace más de 10 años (Santa Rosa)[8]. En la mesa dos del recinto San Antonio, de la localidad de Huacaya, se evidenció que dos de los tres jurados electorales (personas jóvenes) eran completamente desconocidas (Adela Sánchez Arce y Farith Sánchez), no viven ni vivieron, no trabajan ni trabajaron en Huacaya ni en otras comunidades vecinas. Esto evidencia que se trasladó gente de otros lugares u otros departamentos, y que incluso resultaron mediante sorteo designadas para ejercer la labor de jurados electorales, esta anomalía quedó registrada en el acta de cierre de escrutinio a partir de la observación/denuncia realizada por el delegado de mesa por la opción SÍ.

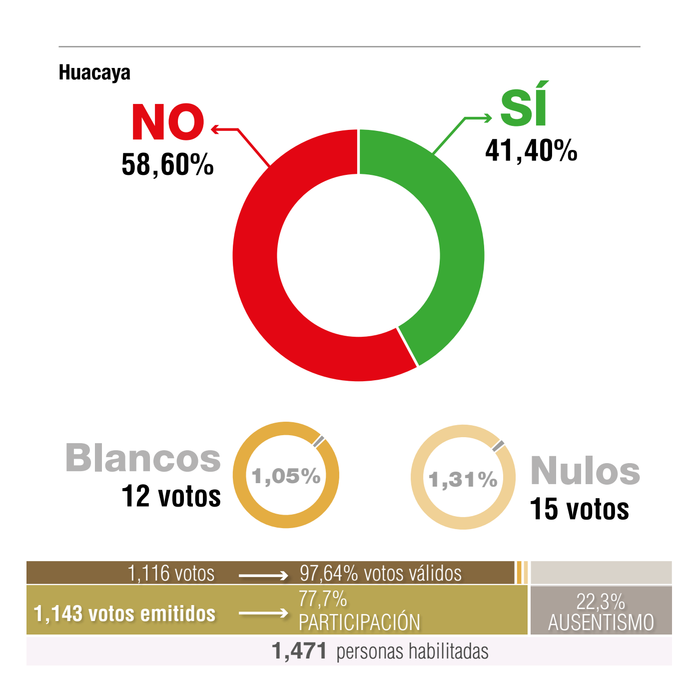
8 Esta denuncia se hizo pública en la red ERBOL, utilizando como fuente radio ACLO.

4. Los resultados del referendo y los próximos desafíos

El tiempo transcurrido entre 2009 y 2017 ha creado las condiciones desfavorables para el proceso de autonomía y ha generado olvido y desmovilización del pueblo guaraní. Los resultados del referendo abren otra ruta para la autonomía del pueblo guaraní de Huacaya y nos develan las tensiones que se viven y se han instalado en este territorio, relacionadas con los procesos locales que son una síntesis de las continuidades de lo nacional e internacional, ya que en estos territorios se disputa, por un lado, la vida y, por otro, la reproducción de un proyecto de muerte: el del capitalismo.

En el ejercicio democrático del 9 de julio, el NO obtuvo el 58,60% y el SÍ el 41,40%. El NO encierra una violación al concepto de la democracia, ya que en este han votado "ciudadanos" que no viven en el territorio y que han constituido su derecho a partir de la alteración del Padrón Electoral, con el objetivo de tergiversar y bloquear la autonomía, al *karai* que vive en el territorio y que forma parte del bloque de oposición, así como el voto del guaraní que ha emitido su repudio a los líderes y dirigentes que se encuentran en la organización y dentro del Estado, haciendo un uso del poder en beneficio personal y no comunitario. El SÍ es la esperanza de avanzar en un camino libertario, donde la autonomía es un mecanismo más para generar condiciones de sobrevivencia ante el avance inminente del capitalismo.

Gráfico 1
Resultados



Fuente: Órgano Electoral Plurinacional, 2017

Entre los factores desfavorables al proceso de la AIOC y que jugaron un rol en la derrota está la presencia de la empresa petrolera y la ilusión que se instala con los recursos que provienen del gas, que son los que condicionan el accionar de la burocracia estatal, sumado a los intereses de clase. La empresa da beneficios por la vía de la compensación y proyectos concretos en las comunidades, como también las contrataciones directas que se hicieron en este circuito temporal de la empresa petrolera que fueron "usados" para garantizar un voto condicionado por el NO.

En la zona de Santa Rosa, el NO en las urnas tiene otros argumentos. Se planteó una tensión y contradicción muy grande respecto a cómo se constituye el poder desde las autoridades guaraníes y se estructuró un voto que representó el repudio al manejo del "clan Aruchari", que se encuentra en diferentes espacios de poder. El imaginario y espejismo de la petrolera jugó también en contra, ya que la zona de Santa Rosa tiene la proyección de ser un territorio con reservas hidrocarburíferas y meses previos se planteó que se iniciará actividades exploratorias, proceso que beneficiaría a las autoridades en ejercicio, que ven que el tema de la consulta les traerá beneficios personales, este es el fantasma que recorre el territorio y al que se enfrenta el proceso de la AIOC. Además de todo el trabajo desplegado desde el Gobierno Municipal a través de las obras y proyectos en las comunidades.

Entre los factores favorables en el proceso de constitución de la AIOC podemos mencionar la conciencia colectiva de liberarse del patrón, ya sea en la figura del Estado colonial o de los exhacendados, cuya única vía es avanzar en la consolidación de la autonomía y la estrategia que se tiene como nación y pueblo guaraní.

En esta etapa posterior al referendo existen dos escenarios: el primero, que el órgano deliberativo realice las modificaciones al Estatuto Autonómico, naturalmente este trabajo tendría que ser recuperando las inquietudes, dudas, temores y otros elementos que generaron una decisión para rechazar el Estatuto o por lo menos generaron dudas razonables en los habitantes del territorio, principalmente de los guaraníes que apoyaron el NO. Pero el NO es una síntesis de las mentiras y tergiversación del contenido de acuerdo a los intereses de clases para bloquear el proceso. No queda clara la ruta para las dirigencias, si se elige o no a las autoridades, en qué tiempos, no hay una ruta y procedimientos que permitan orientar qué sucede cuando el NO triunfa, y menos si proviene de la acción de las autoridades y no de la voluntad soberana del pueblo.

El otro escenario que se plantea desde una de las líneas orgánicas es que no corresponde la modificación del

Estatuto, ya que no se tiene nada que corregir. Cada uno de los argumentos del NO son tergiversaciones y mentiras para invalidar el proceso, el Estatuto cumplió el control constitucional y la derrota en el referendo es el resultado de la manipulación del Alcalde de Huacaya, aquí se plantea un escenario en el que no se hará modificaciones al Estatuto, sino un proceso de deliberación e información durante el tiempo preparatorio. En este escenario, se plantea un vacío de información sobre la ruta, procedimientos y tiempos.

Según la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el proceso de modificación sigue la ruta de realizar una nueva redacción de Estatuto Autonómico, someterlo a control constitucional y una vez declarado constitucional nuevamente someterlo a referendo en el plazo de 120 días.

Entre los factores desfavorables al proceso de la AIOC y que jugaron un rol en la derrota está la presencia de la empresa petrolera y la ilusión que se instala con los recursos que provienen del gas, que son los que condicionan el accionar de la burocracia estatal, sumado a los intereses de clase. La empresa da beneficios por la vía de la compensación y proyectos concretos en las comunidades, como también las contrataciones directas que se hicieron en este circuito temporal de la empresa petrolera que fueron "usados" para garantizar un voto condicionado por el NO.

Cabe preguntarse si es posible que el pueblo soberano defina sobre la ruta que seguirá o si la legislación obligará a abrir el Estatuto para que se hagan ajustes a partir de las mentiras construidas en el proceso y que si se analiza la declaratoria de constitucionalidad no tiene asidero para constituir un argumento válido para modificar el Estatuto.

En el marco de los acontecimientos del 9 de julio y los escenarios a futuro se esbozan algunas cuestiones que pueden ayudar a fortalecer estos procesos, que son vitales en el tránsito hacia el Estado Plurinacional comunitario con autonomías y que se presentan en un contexto muy complejo, donde la estatalidad y los resabios coloniales siguen operando y donde los intereses del capital a partir de la presencia de la empresa petrolera distorsionan las relaciones dentro y entre las comunidades, y con el propio Estado.

Una de las primeras cuestiones tiene que ver con cómo podemos avanzar en la reconstitución de las formas políticas del pueblo guaraní, para que se pueda tener un control efectivo sobre esos elementos que terminan distorsionando la decisión soberana y que, por ejemplo, en el caso de Huacaya se dio en el proceso de empadronamiento que mostró cómo opera el poder y los límites desde las instancias gubernamentales para dar respuesta a las denuncias y para que los resultados de la investigación hecha por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) lleven a revertir una situación que vulnera los derechos colectivos de un pueblo.

Consideramos que se tiene que avanzar en la restitución de los procedimientos propios que tienen las organizaciones indígenas para certificar quiénes viven en las comunidades, para evitar la situación que se dio en Huacaya con la alteración del Padrón Electoral. Esto permite plantear, como una alternativa, que el registro en el Padrón tenga como requisito la constancia de las autoridades comunales del lugar de procedencia de la persona que se registra. Se sugiere que sea la capitanía comunal y zonal la instancia orgánica que "legitime" a quienes viven en las comunidades y de esta manera se pueda avanzar en la lucha contra el proceso de alteración del Padrón Electoral. Esto forma parte de reconocer a las autoridades, sus usos y costumbres, como su institucionalidad.

La otra está relacionada a cómo, desde el Estado, se crean condiciones favorables para ejercer el derecho soberano de los pueblos rompiendo con la manipulación que se da desde la propia institucionalidad del Estado y con el desconocimiento de la ruta y los procedimientos. En esto consideramos que tiene que haber una acción oportuna, tanto del SIFDE como de las instituciones de apoyo. El proceso de Huacaya ha evidenciado que hay un nivel de desconocimiento, de las autoridades y de las bases, sobre los procedimientos legales que tienen que seguir en las diferentes etapas, por ejemplo, en la de inscripción de los recursos para el referendo hubo "demora" debido a que no se conocía la ruta y a que las autoridades no comparten que Huacaya transite hacia un gobierno indígena. En esta etapa se hace necesario que las instancias correspondientes informen a las organizaciones sobre los procedimientos y la ruta que se tiene que seguir para que ejerzan acción política sobre las autoridades.

Ya en el escenario actual, la institucionalidad del Estado a través del SIFDE tiene que generar y dar información oportuna que fortalezca la construcción del Estado Plurinacional en el municipio de Huacaya, atendiendo la realidad organizacional del pueblo guaraní y sus comunidades, sobre todo considerando el contexto desfavorable que se tiene y la prepotencia y uso del

poder público contra estos procesos deliberativos. Es necesario informar sobre los derechos, el estado de la autonomía, el alcance que se tiene en este proceso para poder generar las condiciones, por lo menos informativas, para encauzar el proceso y que el Gobierno Municipal asuma una posición de respeto a los derechos de autodeterminación de los pueblos.

Por otro lado, es necesario trabajar de forma sistemática en varios aspectos, entre los que se encuentran: la definición de los delegados y la información del alcance de sus acciones. Los conductos para actuar en caso de las denuncias que afectan y vulneran los derechos de los pueblos. Es estratégico que el OEP capacite sobre el proceso electoral, qué hechos son irregulares, cómo denunciarlos y ante quién. Que el taller a los jurados electorales tenga un ciclo más largo y que pueda ser repetido en diversas ocasiones. Mejor selección de notarios y jurados electorales, pues en las mesas de escrutinio se veía su inclinación: incluso fueron designados jurados personas ajenas de la población de Huacaya y de todo el territorio indígena.

Se debe realizar seguimiento y acompañamiento a las denuncias de irregularidades que se encuentran en instancias judiciales. El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) debe realizar un mayor control de los usos de los recursos públicos que son empleados en la realización de campañas.

La acción oportuna de las instituciones de apoyo tiene que seguir no un cronograma electoral, sino un acompañamiento continuo y comprometido, que pase la frontera del oportunismo e instrumentalización del pueblo guaraní para mantener proyectos productivos en detrimento de la deliberación política, se tiene que fortalecer el proceso deliberativo y revertir el tiempo del olvido instalado en este territorio.

Referencias

Capitanía Huacaya, Capitanía Santa Rosa (2014). *Estatuto de la Autonomía del Territorio Indígena*

Guaraní Chaqueño de Huacaya. Huacaya: Capitanía de Huacaya y Capitanía de Santa Rosa.

Guarachi, Paulino (2017). “La Nación Uru Chipaya consolida su Autonomía Originaria”. En: *Andamios* N° 3. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Karl, Marx (1971). *Elementos fundamentales para la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*. México: Siglo XXI.

Ledezma, José y Aruchari, Heydi (2013). *Autonomía indígena. Huacaya una experiencia en territorio guaraní*. Huacaya: Mimeo.

Lizárraga, Pilar (2016). “Las autonomías Indígenas Originarias Campesinas como un campo de disputa”. En: *Diversitas*. Tarija: JAINA.

Molina, Wilder (2012). “El nuevo Estado vive en las leyes, el viejo en las actitudes. ¿Ahora quién podrá cambiarnos?”. En: *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. Bolivia: Ministerio de Autonomías, FES – ILDIS.

Peña, Claudia (2012). “Gobiernos autónomos hoy – El desafío de los cambios”. En: *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia*. Bolivia: Ministerio de Autonomías, FES – ILDIS.

Peña, Claudia (2017). “Charagua Iyambae, una realidad concreta y sus desafíos”. En: *Andamios* N° 3. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.

Santos, Boaventura de Sousa (2012). *Derecho y emancipación*. Quito: Corte Constitucional para el periodo de transición.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014). *Declaratoria Constitucional 0050/2014*. Sucre: TCP.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014). *Declaratoria Constitucional 0094/2014*. Sucre: TCP.

Pilar Lizárraga Araníbar

Investigadora y miembro de la comunidad de estudios JAINA. Licenciada en Economía, maestra en Geografía, actualmente doctoranda del programa de Desarrollo Rural de la UAM - Xochimilco México. Miembro del grupo Estudios Críticos del Desarrollo (CLACSO). Ha desarrollado trabajos de investigación-acción con pueblos de la Amazonía y Chaco de Bolivia, y con el pueblo campesino de Tarija. Acompaña los procesos de construcción política de los pueblos del sur. Ha publicado trabajos de investigación en el área de geografía agraria, autonomía, constitucionalismo emancipatorio y descolonización vinculados a la comprensión de los procesos contemporáneos de la lucha social boliviana.



Revocatoria de mandato

Restricciones normativas al ejercicio de la democracia directa y participativa

Fernando Mayorga Ugarte

La revocatoria de mandato, el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la asamblea, el cabildo y la consulta previa forman parte de la democracia directa y participativa, y ponen de manifiesto la ampliación de la democracia, que se define como Democracia Intercultural. Esta ampliación no fue el resultado de un diseño tecno-jurídico de la Constitución Política aprobada en 2009, sino de las reivindicaciones y luchas populares, en particular de las organizaciones campesinas e indígenas.

El referendo y la revocatoria de mandato son instituciones nuevas en la Constitución, pero debido a las circunstancias de crisis política y transición estatal que vivía el país a principios de este siglo, ambos mecanismos fueron utilizados para responder a demandas sociales y resolver situaciones de conflictividad. Así, en julio de 2004 se realizó el referendo acerca de la política sobre hidrocarburos y en julio de 2006 se llevó a cabo una consulta sobre autonomías departamentales para incluir este tema en la Asamblea Constituyente. Precisamente, un *impasse* entre oficialismo y oposición durante el proceso constituyente derivó en una aguda crisis política que se resolvió, parcialmente, con un acontecimiento inédito: revocatoria de mandato de autoridades. Así, en agosto de 2008 se realizó el referendo para la revocatoria de mandato del binomio presidencial y de ocho prefectos elegidos en diciembre de 2005 (Mayorga y Rodríguez, 2015).

Ahora bien, desde la vigencia de la Constitución de 2009 se realizaron cuatro referendos a nivel subnacional sobre autonomías (2009, 2015, 2016 y 2017) y uno de carácter nacional para la reforma parcial de la Constitución, en febrero de 2016. Al contrario, no se llevó a cabo ninguna consulta para la revocatoria de mandato de autoridades electas. En estas líneas nos enfocamos en las dificultades para la vigencia efectiva de esta norma.

El referendo y la revocatoria de mandato son instituciones nuevas en la Constitución, pero debido a las circunstancias de crisis política y transición estatal que vivía el país a principios de este siglo, ambos mecanismos fueron utilizados para responder a demandas sociales y resolver situaciones de conflictividad.

1. Obstáculos reglamentarios para la revocatoria de mandato

La revocatoria de mandato es un procedimiento mediante el cual los electores pueden cesar de su cargo a autoridades ejecutivas y/o legislativas electas. La Constitución establece que "toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial". La revocatoria de mandato podrá ser solicitada después de transcurrida la mitad del periodo de gestión y no puede realizarse en el último año de ejercicio en el cargo electo. Se define mediante un referendo, el cual podrá ser solicitado "por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público". Su realización solamente puede aplicarse una vez "en cada mandato constitucional del cargo electo" y su efecto es inmediato porque la persona afectada perderá "inmediatamente" su condición de autoridad y será reemplazado por su suplente (artículo 240). El origen de la solicitud puede provenir de las instancias de participación y control social que tienen, entre sus atribuciones "formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato…" (artículo 242).

Estas disposiciones generales fueron ampliadas y detalladas en la Ley del Régimen Electoral, que dedica su capítulo II a este mecanismo de democracia directa y participativa. En ese apartado se establece que es un "derecho del electorado… destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato" y se aclara que "se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal. No procede respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional" (artículo 25).

Asimismo, se precisa que su origen es una "iniciativa popular" que debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Para autoridades nacionales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) del padrón nacional electoral en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada Departamento. En el caso de diputadas o diputados uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección…

b) Para autoridades departamentales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral departamental respectivo en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada provincia. En el caso de asambleístas uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección…

c) Para autoridades regionales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral de cada una de las circunscripciones municipales que formen parte de la región…

d) Para autoridades municipales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa… (artículo 26).

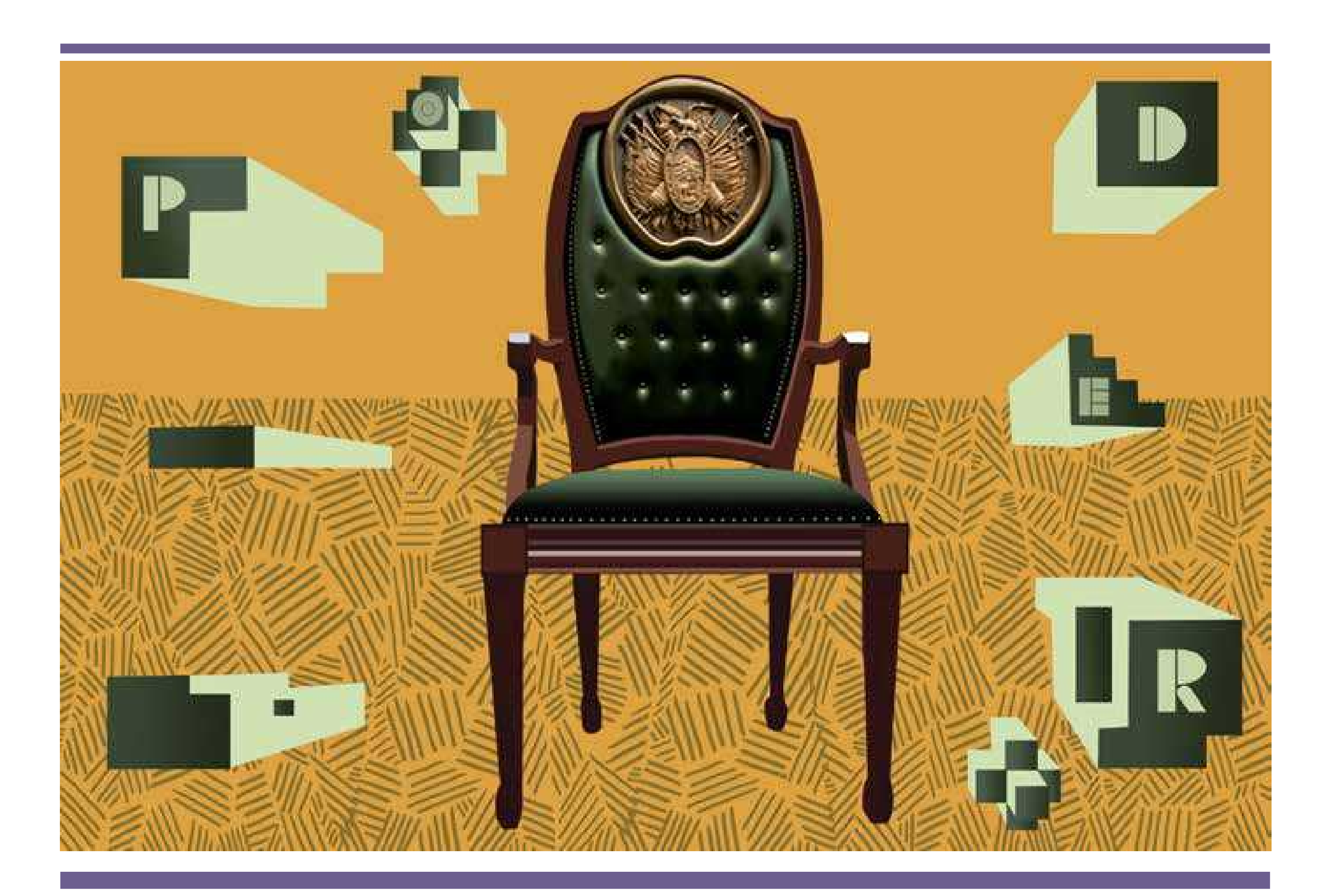
Este conjunto de disposiciones normativas dificulta su realización y explica las razones de por qué estando en vigencia desde 2013 –y era posible aplicarla a las autoridades electas en los comicios generales de 2009 y departamentales y municipales de 2010– no se ha materializado ninguna solicitud de revocatoria de mandato. Es evidente que esos requisitos son de difícil cumplimiento puesto que los porcentajes mínimos exigidos para formular una solicitud –que combina un doble criterio para autoridades nacionales y departamentales, y también para diputados uninominales y asambleístas departamentales– implican un registro de la cuarta parte del Padrón Electoral de la circunscripción respectiva y, además, una quinta parte del electorado en cada distrito (departamental o provincial).

Adicionalmente, las solicitudes deben habilitarse cumpliendo varios requisitos que formalizan el proceso; pero se convierten en restricciones que desincentivan la iniciativa popular. Así, la "recolección de firmas y huellas dactilares por parte de los promotores de la iniciativa se efectuará en un plazo máximo de noventa (90) días desde la habilitación realizada por la autoridad electoral competente; caso contrario será archivado… En caso de incumplimiento del porcentaje de adhesión establecido en la presente Ley, la autoridad electoral competente rechazará la iniciativa y devolverá antecedentes a quienes la promovieron" (artículo 27). Adicionalmente se establece que la validez de los resultados de la revocatoria de mandato exige una votación de "por lo menos el cincuenta por ciento más uno (50% más 1) de las ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en la respectiva circunscripción electoral" (artículo 30).

Estas disposiciones fueron complementadas con dos resoluciones del Tribunal Supremo Electoral. La Resolución TSE-RSP N° 0243/2012, emitida en noviembre de 2012, que aprueba el Reglamento de Revocatoria de Mandato y la Resolución TSE-RSP N° 0149/2013, aprobada en junio de 2013, que define el Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Popular para Referendo.

En el Reglamento de Revocatoria de Mandato se detalla la estructura y formato de los libros de adhesión que deben tener las solicitudes de iniciativa popular y, por ejemplo, se establece: "El costo económico de la impresión de los libros de adhesión correrá por cuenta de los promotores de la iniciativa ciudadana de la Revocatoria de Mandato" (artículo 7). El incumplimiento de los requisitos en cuanto a número de adherentes, formalidades en el llenado de libros de adhesión o respecto a los plazos para su entrega al Tribunal Electoral respectivo (nacional o departamental) implica el rechazo a la iniciativa popular, siendo inapelable el fallo de la autoridad electoral.

Las formalidades no son un detalle irrelevante puesto que el Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Popular para Referendo tiene como objeto "regular las condiciones procedimentales de la Propuesta y de la Recolección de Adhesiones para Iniciativa Popular de Referendo" en las diferentes circunscripciones. La pregunta debe estar formulada "en términos claros, precisos e imparciales", y recorre un engorroso camino para su "verificación". La Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral, mediante informe de Asesoría Legal, remite al Tribunal Electoral respectivo (si la demanda de revocatoria es en el nivel departamental o municipal) a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), proponiendo una redacción alternativa si la pregunta no cumple los "requisitos técnicos" (claridad, precisión e imparcialidad). El Tribunal respectivo entregará esa



propuesta a los promotores de la iniciativa popular, que deben manifestar su acuerdo en el lapso de dos días hábiles, caso contrario la solicitud será archivada. En caso de que los promotores acepten la pregunta reformulada, la solicitud debe ser enviada al Tribunal Constitucional Plurinacional mediante una resolución de la Sala Plena del Tribunal correspondiente para el "control de constitucionalidad". Una vez aceptada la pregunta por esta instancia judicial se solicita un informe técnico al Servicio de Registro Cívico (SERECÍ) sobre el porcentaje de firmas requerido para iniciar el proceso de llenado de libros en 90 días. Algo similar acontece con las fases posteriores.

Es posible afirmar que la imposibilidad de realización de la revocatoria de mandato tiene que ver con este entramado normativo que pone obstáculos y no presenta incentivos para que se promuevan iniciativas populares. Por este motivo, en el primer periodo de vigencia de la Constitución, tres años después de las elecciones subnacionales realizadas en 2010, hubo más de un centenar de solicitudes de revocatoria de mandato y el Tribunal Supremo Electoral aceptó solamente 79 casos, empero ninguno fue viabilizado para su realización. Según un reporte de esta institución, se presentaron solicitudes de revocatoria en ocho departamentos1. Entre las solicitudes sobresalían los casos del Gobernador del departamento de La Paz y de los alcaldes de La Paz y El Alto (Vargas, 2013).

En el primer periodo de vigencia de la Constitución, tres años después de las elecciones subnacionales realizadas en 2010, hubo más de un centenar de solicitudes de revocatoria de mandato y el Tribunal Supremo Electoral aceptó solamente 79 casos, empero ninguno fue viabilizado para su realización.

En 2013, el Tribunal Supremo Electoral archivó todas las solicitudes de revocatoria de mandato de autoridades porque ninguna cumplió con los requisitos establecidos por la norma. Una vocal de ese organismo declaró: "La fase de verificación de datos ya ha concluido y podemos aseverar que (…) no existe ninguna solicitud que haya cumplido con los requisitos para continuar con el proceso de revocatoria de mandato" (Opinión, 2013).

Esa autoridad informó que se recibieron 124 solicitudes de revocatoria de mandato hasta febrero de 2013 y 79 fueron aceptadas, las que debieron haber presentado los libros de adherentes hasta el 31 de mayo de ese año. Sin embargo, hasta esa fecha solamente tres promotores de solicitudes de revocatoria de mandato entregaron

1 Recuperado desde: http://www.eabolivia.com/politica/17033-tribunal-supremo-electoral-acepta-4-revocatorios.html

dicha documentación (Bermejo, San Matías y Colpa Bélgica, contra alcaldes y concejales). En estos casos, las razones del rechazo se debieron a que no se cumplió con el porcentaje de adherentes exigidos de acuerdo al número de electores habilitados en el Padrón Electoral (La Razón, 2013). En suma, de todas las solicitudes admitidas, solo tres municipios presentaron libros, sin embargo, en ninguno de los casos se llegó al porcentaje de firmas requeridas, por lo que el Tribunal Supremo Electoral decidió archivar los casos.

2. Desencuentro entre descontento ciudadano y regla democrática

Para el periodo 2015-2020, la fase de recepción de solicitudes se iniciará en diciembre de 2017, cuando se cumpla la mitad de la gestión de los gobernadores y alcaldes que asumieron sus cargos a fines de mayo de 2015. A diferencia del pasado, en este periodo existe una mayor conflictividad y múltiples cuestionamientos a autoridades, sobre todo a los alcaldes, lo que puede provocar un alud de solicitudes de revocatoria de mandato o bien su desconocimiento como mecanismo eficaz para resolver situaciones de crisis o para remover autoridades cuestionadas por su mal desempeño.

Un recuento de situaciones conflictivas en ámbitos locales da cuenta de ese riesgo. Se presenta una muestra de los conflictos para ilustrar la variedad de motivaciones que conducen a solicitar la revocatoria de mandato y la cantidad de apelaciones a ese recurso como advertencia.

En noviembre de 2016, las instituciones del Comité Cívico de Yacuiba determinaron impulsar el revocatorio para los asambleístas departamentales por emitir leyes de "desmembramiento" de recursos. Asimismo, la Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija anunció que promoverá el revocatorio del Gobernador por la falta de pago de un bono. También en Yacuiba y Bermejo, en un clima de conflictividad, se planteó esa figura contra alcaldes y subgobernadores. Las juntas vecinales de La Paz anunciaron que iniciarán la recolección de firmas para el revocatorio de su mandato criticando el incremento de impuestos a los bienes inmuebles (Corz, 2017). El Comité Cívico Pro La Paz determinó dar 10 de días de plazo al gobernador Félix Patzi para que informe sobre los 218 millones de bolivianos que existen en caja y bancos, de lo contrario se definió activar el pedido de revocatoria de mandato (La Razón, 2016).

> La democracia directa y participativa enfrenta el desafío de una implementación eficaz de la revocatoria de mandato. En este caso se trata de un aspecto vinculado a la legitimidad de las autoridades electas. Es evidente que la legitimidad de origen –que proviene de los resultados electorales– debe reproducirse de manera continua mediante una tarea eficiente en el ejercicio del cargo electo.

Un ampliado de emergencia de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto determinó exigir a la alcaldesa Soledad Chapetón la destitución de los 14 subalcaldes y, de no hacerlo en 24 horas, amenazaron con impulsar su revocatoria de mandato (Cuiza, 2016). Cientos de transportistas marcharon hasta las puertas de la Alcaldía de La Guardia para exigir que las autoridades levanten una pausa ecológica en el río Piraí: "Si no somos escuchados pediremos un referéndum revocatorio del alcalde", amenazó un dirigente (Peña, 2016). Los dirigentes del municipio de Independencia establecieron que liberarían a concejales secuestrados luego de negociar su dimisión ante miembros del Tribunal Electoral Departamental, la Fiscalía y la Contraloría General del Estado, y luego señalaron que exigirán un revocatorio del Alcalde, acusado de corrupción (Los Tiempos, 2017). El Presidente del Comité de Huelga de Camiri declaró que se instalarán piquetes de huelga hasta que se concrete un referéndum revocatorio de mandato (Rojas, 2017). Los comerciantes de Santa Cruz de la Sierra acusaron a un concejal de traicionar al sector y piden su revocatorio (Ruiz, 2017).

Como colofón y ejemplo que sintetiza esta evaluación, se describe el caso del municipio de Achacachi, un conflicto que puso en evidencia los problemas derivados del desfase temporal entre la dinámica política local y los plazos de las normas de la democracia directa y participativa. En marzo de 2017, la Federación de Juntas Vecinales inició un paro cívico indefinido para que el Alcalde renuncie por supuestos actos de corrupción. El Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales señaló que la vía legal para deponer a una autoridad municipal era el revocatorio, sin embargo, ese planteamiento no fue bien recibido por los denunciantes, que exigieron la renuncia inmediata (Página Siete 2017). El argumento apunta, precisamente, a un aspecto temporal: "El gobierno nacional pide que vayamos a un revocatorio, pero constitucionalmente ahora no se puede, las leyes dicen (que el revocatorio) sea a la mitad de un mandato. Nosotros queremos que renuncie y se vaya porque no podemos ser gobernados por un Alcalde saqueador" (Página Siete 2017).

En suma, la democracia directa y participativa enfrenta el desafío de una implementación eficaz de la revocatoria de mandato. En este caso se trata de un aspecto vinculado a la legitimidad de las autoridades electas. Es evidente que

la legitimidad de origen –que proviene de los resultados electorales– debe reproducirse de manera continua mediante una tarea eficiente en el ejercicio del cargo electo. La labor de las autoridades está bajo vigilancia y debe responder cotidianamente a las demandas ciudadanas porque está en juego su legitimidad. Es decir, la legitimidad democrática no se circunscribe a la victoria en las urnas, sino que depende de la calidad del desempeño del gobernante en el transcurso de su gestión y de la pertinencia de sus medidas, las que están sometidas a un constante escrutinio ciudadano (Rosanvallon, 2009; Cheresky, 2012).

Precisamente, si las autoridades o representantes no cumplen sus promesas electorales o no responden a las demandas sociales –peor aún, si actúan de manera dolosa– pueden ser sustituidas mediante un procedimiento democrático, es decir, un referendo para la revocatoria de su mandato. Es un acto correctivo que implica una restitución de legitimidad o una destitución por ilegitimidad como producto de su accionar en el ejercicio del cargo. Sin embargo, las normas no han permitido viabilizar el uso de este mecanismo correctivo debido a una serie de requisitos que tornan casi inviable su realización, tal como aconteció hasta el presente. Por otra parte, en el supuesto caso de que se realice un referendo por revocatoria de mandato, es improbable que los votos en favor de la destitución sean los suficientes para que se proceda a la remoción automática de la autoridad o del representante cuestionado. De esta manera, tampoco resultaría útil para resolver situaciones de crisis y, al contrario, podría provocar una escalada en la conflictividad en el nivel local con consecuencias negativas para las instituciones políticas en general y la aptitud de la democracia directa y participativa para procesar las demandas y protestas sociales.

En el supuesto caso de que se realice un referendo por revocatoria de mandato, es improbable que los votos en favor de la destitución sean los suficientes para que se proceda a la remoción automática de la autoridad o del representante cuestionado. De esta manera, tampoco resultaría útil para resolver situaciones de crisis y, al contrario, podría provocar una escalada en la conflictividad en el nivel local con consecuencias negativas para las instituciones políticas en general

Referencias

Cheresky, Isidoro (comp.) (2012). “Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones”. En: *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

Corz, Carlos (26 de julio de 2017). “Vecinos liderados por Vera deciden impulsar el revocatorio de Revilla”. En: *La Razón*, recuperado desde: http://www.la-razon.com/ciudades/Vecinos-Vera-revocatorio-Revilla-fiscalizacion-La_Paz-Bolivia_0_2735126504.html

Cuiza, Paulo (05 de octubre de 2016). “Vuelven los bloqueos a El Alto y la Fejuve aumenta la presión a Chapetón”. En: *La Razón*, recuperado desde: http://www.la-razon.com/index.php?_url=/ciudades/Vuelven-bloqueos-Alto-Fejuve-Chapeton_0_2576742312.html

La Razón (14 de junio de 2013). “TSE rechaza las solicitudes de referéndum para revocatoria de mandato en Bermejo y San Matías”. En: *La Razón,* recuperado desde: http://www.la-razon.com/index.php?_url=/nacional/TSE-revocatoria-Bermejo-San-Matias_0_1851414974.html

------------ (12 de agosto de 2016). “Cívicos dan 10 días a Patzi para informar sobre recursos y lo amenazan con revocatorio”. En: *La Razón,* recuperado desde: http://www.la-razon.com/index.php?_url=/nacional/Dan-Patzi-recursos-activaran-revocatorio_0_2544345575.html

Ley del Régimen Electoral (2010).

Los Tiempos (26 de julio de 2017). “Comunarios de Independencia liberan a concejales y designan a alcalde interino”. En: *Los Tiempos*, recuperado desde: http://www.lostiempos.com/actualidad/local/20170726/comunarios-independencia-liberan-concejales-designan-alcalde-interino

Mayorga, Fernando y Benjamín Rodríguez (2015). *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: OEP.

Opinión (03 de agosto de 2013). “Ninguna solicitud de revocatoria de mandato cumple los requisitos”. En: *Opinión*, recuperado desde: http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0803/noticias.php?id=102184

Página Siete (17 de marzo de 2017). “Achacachi rechaza referendo revocatorio para su alcalde”. En: *Página Siete*, recuperado desde: http://www.paginasiete.bo/nacional/2017/3/17/achacachi-rechaza-referendo-revocatorio-para-alcalde-130944.html

Peña, Cristian (13 de diciembre de 2016). “Exigen levantar la pausa ecológica en río Piraí”. En: *El Deber*, recuperado desde: http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Exigen-levantar-la-pausa-ecologica-en-rio-Pirai-20161214-0055.html

Rojas, Aideé (20 de junio de 2017). “Amenaza de huelga y ultimátum de ediles presionan al alcalde”. En: *El Deber*, recuperado desde: http://www.eldeber.com.bo/santacruz/Amenaza-de-huelga-y-ultimatum-de-ediles-presionan-al-alcalde-20170619-0070.html

Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática.* Argentina: Manantial.

Ruiz, Igor (18 de mayo de 2017). “Marcha de gremiales termina en un cabildo, rechazan su traslado”. En: *El Deber*, recuperado desde: http://www.eldeber.com.bo/santacruz/Marcha-de-gremiales-termina-en-un-cabildo-rechazan-su-traslado-20170518-0027.html

Tribunal Supremo Electoral (2012). *Reglamento de Revocatoria de Mandato*. La Paz: OEP.

---------------------------------- (2013). *Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Popular para Referendo*. La Paz: OEP.

Vargas, Alan (12 de marzo 2013). “Las reglas mínimas de la revocatoria de mandato en Bolivia”. En: *La Razón*, recuperado desde: http://www.la-razon.com/index.php?_url=/la_gaceta_juridica/reglas-minimas-Revocatoria-Mandato-Bolivia_0_1795020556.html.

Fernando Mayorga

Sociólogo y Doctor en Ciencia Política. Catedrático en la Universidad Mayor de San Simón. Coordinador del grupo de trabajo Ciudadanía, Representación Política y Organizaciones Populares, de CLACSO. Publicaciones: *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía* (2014). *Democracia participativa y crisis política. Análisis del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008 (2015). Urnas y democracia directa. Balance del Referendo Constitucional 2016* (2016).


de
mo
di
ver
si
dad


Q'EPI STYLE
27

La observación y el acompañamiento de la consulta previa en minería desde el Órgano Electoral Plurinacional

Mabel Mendoza Titirico
Víctor Villalta Hinojosa

En las últimas décadas se han logrado importantes avances en lo que se refiere a los derechos de las naciones y pueblos indígenas. Uno de los hechos fundamentales fue la aprobación de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989 y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007. En Bolivia, el primero fue ratificado por Ley 1257 en 1991 y el segundo elevado a rango de Ley 3760 en 2007, y modificado por Ley 3897 el año 2008; finalmente, este marco de derechos fue incorporado al texto constitucional aprobado el año 2009. La Constitución Política del Estado (CPE), en sus artículos 2, 30 Inc. 15 y otros, reconoce la existencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), el ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión; además de su libre determinación, sus instituciones, la consulta previa obligatoria realizada por el Estado respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la aplicación de sus normas y procedimientos propios en la toma de decisiones, entre otros.

El marco normativo electoral define la consulta previa como un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa[1] y manda al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) observar y acompañar procesos de consulta previa convocados por el Estado Plurinacional de forma obligatoria, con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.

En el presente artículo se realizarán algunas aproximaciones al ejercicio de la democracia directa y participativa, desde la experiencia concreta de los procesos de consulta previa observados y acompañados por el OEP desde la gestión 2015.

El marco normativo electoral define la consulta previa como un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa y manda al Órgano Electoral Plurinacional (OEP) observar y acompañar procesos de consulta previa convocados por el Estado Plurinacional de forma obligatoria, con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.

1. La consulta previa en materia minera en la normativa boliviana

La Ley 026 del Régimen Electoral expresa en su artículo 39: "Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda".

Respecto a la explotación de los recursos minerales, la Ley de Minería y Metalurgia dispone en su artículo 19 que "las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos gozan del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos minerales en sus territorios…". Para tal efecto, se debe garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales[2] y pueblo afroboliviano, como requisito para la suscripción de un contrato administrativo minero, proceso que debe ser encargado a la

1 Según el artículo 6 del Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), la consulta previa es "el mecanismo constitucional de democracia comunitaria directa y participativa, convocada por el Estado, a través de las entidades públicas correspondientes, de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la normativa, los reglamentos y/o protocolos para el proceso de consulta previa".

2 La Constitución Política del Estado reconoce los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, al igual que al pueblo afroboliviano. Las comunidades interculturales como categoría identitaria y de pueblo indígena no están reconocidas en el texto constitucional; sin embargo, la Ley de Minería las incorpora para la realización de la consulta previa.

Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM). Por otra parte, el mismo cuerpo legal, en su artículo 207, dispone que la consulta previa se realizará de acuerdo con la CPE en sus artículos 30[3] y 403[4].

Según este marco normativo, el OEP, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), realiza la observación y el acompañamiento a procesos de consulta previa en materia minera bajo los siguientes criterios[5]:

a) **Buena fe**, la consulta se lleva a cabo en el marco del diálogo, caracterizado por la comunicación el entendimiento y el respeto mutuo.

b) **Concertación**, el proceso tiene como fin llegar a un acuerdo entre los sujetos de consulta y el Estado respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.

c) **Informada**, en el proceso se debe brindar información suficiente, comprensible, veraz, oportuna y adecuada a las características culturales de la población sujeto de consulta.

d) **Libre**, el proceso se realiza sin coacción ni presión, con la ausencia de cualquier tipo de amenaza y/o represión implícita o explícita.

e) **Previa**, el proceso se realiza de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales.

f) **Respeto a las normas y procedimientos propios**, la consulta se realiza en el marco del reconocimiento de las instituciones propias, los mecanismos de organización, participación y decisión reflejados en las cosmovisiones, saberes, prácticas e instituciones de las NPIOC.

Uno de los objetivos de la consulta previa para la explotación del recurso minero es participar en la toma de decisión respecto a la ejecución del plan, obra o proyecto que pueda provocar o que sea susceptible de provocar impactos ambientales, como ser la no afectación a los medios de vida con que cuenta la comunidad (ríos, agua potable, espacios de pastoreo, etc.), la incidencia social sobre las normas de convivencia comunitaria y culturales, la preservación y no influencia de su cultura.

En el proceso de consulta previa el OEP, en el marco de la democracia intercultural, observa y acompaña el cumplimiento del ejercicio de la democracia comunitaria con el objetivo de garantizar que "…las normas y procedimientos propios se desarrollen sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole, poderes fácticos, o de personas u organizaciones ajenas a estos pueblos o naciones…" (Artículo 93 de Ley 026 del Régimen Electoral.).

Las normas y procedimientos propios son el mecanismo de toma de decisiones a través del cual las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos deliberan y acuerdan sobre todas las cuestiones que conciernen a su propia vivencia. Estos se basan en el consenso, la definición de fechas para sus reuniones (por ejemplo, segundo domingo de cada mes) y la declaración de cuartos intermedios si no se llegara a acuerdos o consensos. Todas estas prácticas se dan desde el nivel comunal hasta los niveles regionales y el nacional; es decir, desde los *ayllus*, cabildos, consejos de ayllus, sindicatos agrarios, subcentrales, centrales, seccionales, provinciales, regionales y nacionales.

El proceso de consulta previa en materia minera, convocado por la AJAM, según el reglamento de otorgación y extinción de derechos mineros[6], dispone que si no hay acuerdo con la comunidad en una primera reunión deliberativa (fecha definida por la AJAM) se debe convocar a una segunda y si en ésta tampoco se alcanzara un acuerdo se debe convocar a una tercera con un intervalo de siete días. Si en estas tres reuniones deliberativas no se llegara a acuerdos con la comunidad, la Dirección Nacional Ejecutiva de la AJAM llevará adelante un proceso de mediación[7] y si en éste tampoco se lograran acuerdos

3 Este artículo hace referencia a los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos referidos a: existir libremente, derecho a su identidad cultural, a la libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios, a ser consultados, a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, entre otros.

4 Este artículo hace referencia al reconocimiento del territorio indígena originario campesino, y la consulta previa e informada.

5 Artículo 5 del Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa.

6 Resolución Ministerial N° 023/2015, de 30 de enero 2015.

7 La Ley Nº 535 de Minería y Metalurgia dispone: Artículo 214. (MEDIACIÓN Y DECISIÓN). I. Recibidos los antecedentes, la Dirección Nacional de la AJAM dará inicio a un procedimiento de aproximación y mediación entre el solicitante y los sujetos consultados, a cuyo efecto solicitará mayor información, convocará a reuniones y realizará gestiones mediadoras y de aproximación. Asimismo, presentará propuestas para un acuerdo final. II. Si dentro de un plazo de quince (15) días hábiles administrativos de la última notificación con la resolución que dispone el inicio de la mediación no se llegare a un acuerdo, concluirá el procedimiento y se abrirá la instancia de decisión final prevista en el Parágrafo IV y siguientes. III. Si se llegare a un acuerdo, el procedimiento de consulta concluirá con la firma del respectivo documento por la Directora o el Director Nacional de la AJAM y los representantes de los sujetos y el actor productivo minero solicitante



con la comunidad, la instancia ejecutiva remitirá todos los antecedentes al Ministerio de Minería para que allí se tome la decisión final. Sin embargo, tal procedimiento lleva a un estado de vulnerabilidad del ejercicio de las normas y procedimientos propios de los pueblos y naciones indígenas, que tampoco logra un efectivo diálogo intercultural.

Uno de los objetivos de la consulta previa para la explotación del recurso minero es participar en la toma de decisión respecto a la ejecución del plan, obra o proyecto que pueda provocar o que sea susceptible de provocar impactos ambientales, como ser la no afectación a los medios de vida con que cuenta la comunidad (ríos, agua potable, espacios de pastoreo, etc.), la incidencia social sobre las normas de convivencia comunitaria y culturales, la preservación y no influencia de su cultura. Sin embargo, por disposición de la Ley 1333 del Medio Ambiente, la evaluación de impacto ambiental (EIA) en sus diferentes categorías se realiza previamente a la fase de inversión[8]. En el caso de la explotación del recurso mineralógico, se debe asumir la realización del estudio de evaluación de impacto ambiental después de que se ha realizado la consulta previa y de que se haya firmado el contrato administrativo minero. En consecuencia, en la etapa de la consulta previa no es posible identificar los impactos y efectos que causará la explotación minera, porque el operador minero público o privado no está obligado a realizarla todavía.

Finalmente, más allá de que se cumplan o no los criterios de la consulta previa, la observación y acompañamiento que realiza el OEP y el informe resultante de estos no son vinculantes para la firma del contrato administrativo minero; en ese marco, los procesos de consulta previa se convierten en meros requisitos administrativos y no en un ámbito de ejercicios de los derechos colectivos.

2. El rol del Órgano Electoral Plurinacional en la consulta previa en materia minera

Desde octubre de 2015, el OEP realiza la observación y acompañamiento de los procesos de consulta previa de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas. Los resultados de este trabajo son expuestos en informes que señalan los resultados de las consultas y que son difundidos a través del portal web de la institución.

o su representante legal. La Directora o el Director Nacional de la AJAM pronunciará la correspondiente Resolución Aprobatoria. IV. En caso de no existir acuerdo conforme a los Parágrafos precedentes, la Dirección Nacional de la AJAM remitirá dentro del plazo de tres (3) días hábiles administrativos, todos los antecedentes al Ministerio de Minería y Metalurgia. Artículo 215. (RESOLUCIÓN FINAL). I. El Ministerio de Minería y Metalurgia, mediante Resolución Ministerial, previo informe técnico de la unidad correspondiente, resolverá el caso en el marco de las normas legales aplicables, dirimiendo las diferencias y resolviendo sobre los derechos y obligaciones alegados, teniendo en cuenta los intereses del Estado y de los participantes. La resolución se dictará dentro del plazo de quince (15) días hábiles administrativos de la recepción de los antecedentes. II. La resolución final será remitida a la Directora o Director Regional de la AJAM competente para la prosecución del trámite de solicitud de contrato de acuerdo con la presente Ley. III. El actor productivo minero solicitante podrá retirar y dejar sin efecto su solicitud para contrato administrativo minero en cualquier etapa del procedimiento, incluso con posterioridad a la resolución prevista en el Parágrafo I precedente.

8 Ley 1333, artículo 25: "…todas las obras, actividades públicas o privadas, con carácter previo a su fase de inversión, deben contar obligatoriamente con la identificación de la categoría de evaluación de impacto ambiental…".

Inicialmente, cuando el OEP asumió el rol de observador y acompañante, la población sujeto de las consultas no lo distinguía como instancia institucional diferente a la AJAM. Frente a esto, el OEP asumió la necesidad de posicionar y diferenciar su rol de observador y acompañante, por lo que solicitó a la instancia estatal correspondiente (AJAM) que, al margen de su reglamento, ceda un espacio al equipo técnico designado para que se marque la diferencia entre las instituciones, se explique su rol de observadores y acompañantes, y se exponga el procedimiento del proceso de consulta previa con los mínimos exigibles del proceso que son los criterios de buena fe, concertación, informada, libre, previa, participación y respeto a las normas y procedimientos propios. Además hacer explícitos los motivos de la grabación audiovisual y registro fotográfico de todo el proceso, que son necesarios para la publicación en el portal web del OEP del informe del SIFDE junto a estos respaldos y su notificación a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Una vez que se logró ganar estos espacios, durante las reuniones deliberativas se notó bastante avance en la fuerza de la participación de los sujetos de consulta para exigir su derecho a la información y con éste el derecho a la toma de decisiones en el marco de los derechos colectivos.

Los informes que se emiten son aprobados por las Salas Plenas de los Tribunales Electorales Departamentales correspondientes, mediante una resolución. Estos informes son remitidos en copias legalizadas al Ministerio de Minería, Asamblea Legislativa Plurinacional y la AJAM.

Paralelamente a este trabajo, el OEP ha incidido de manera muy acertada y directa en la ejecución de las reuniones deliberativas, a través de la gestión y realización de diferentes procesos de reflexión técnica, jurídica y teórico-práctica tanto con el personal de la instancia estatal convocante, los actores de la consulta y el propio equipo técnico de la entidad.

Por otro lado, desde el OEP se ha podido observar algunos elementos que no fortalecen un óptimo desarrollo de la consulta previa. Uno de ellos es que a la fecha no se cuenta con una ley de consulta previa, a lo que se suma la existencia de reglamentos poco flexibles que no coinciden con las normas y procedimientos propios de los sujetos de consulta (naciones y pueblos indígena originario campesinos), tal el caso del Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros.

> Desde octubre de 2015, el OEP realiza la observación y acompañamiento de los procesos de consulta previa de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas. Los resultados de este trabajo son expuestos en informes que señalan los resultados de las consultas y que son difundidos a través del portal web de la institución.

Se ha advertido que las comunidades indígena originario campesinas no participan en el proceso de consulta previa de acuerdo a los estándares reconocidos en los procesos de consulta y los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad, tampoco ejercen el derecho colectivo reconocido. De tal forma, se puede observar lo siguiente:

- En un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) el derecho propietario corresponde a una colectividad representada por una organización supracomunal, porque al momento de constituirla todos sus miembros renuncian a un título individual, en esta circunstancia se convierte en una titulación colectiva. El ejercicio del derecho colectivo dentro las TIOC no solo significa la tenencia, sino que también conlleva la reproducción de la vida, la administración del territorio, la libre determinación en el marco de sus normas y procedimientos propios; sin embargo, se realizan consultas previas en territorios indígenas consolidados, sin considerar ese derecho colectivo y directamente a la comunidad donde se encuentra el recurso minero.

- Por otro lado, los indígenas están conformando, dentro de sus territorios, cooperativas mineras con el fin de aprovechar los recursos minerales; de este modo se convierten también en cooperativistas asociados a un ente supra, diferente al del pueblo indígena del que forman parte. En estos casos, se advierte que las consultas se las realiza a los comunarios convertidos en asociados a la cooperativa minera. En torno a esto surgen preguntas como ¿quiénes son los sujetos de consulta?, ¿qué pasa con los miembros de la comunidad ahora convertidos en cooperativistas?, ¿cómo se tomarán las decisiones?, ¿se rompe la estructura organizativa territorial?, ¿qué rol juega la organización del territorio?, ¿a quién se consulta?, ¿corresponde la realizar la consulta previa?

3. Consultas previas observadas y acompañadas desde octubre de 2015 a octubre de 2017

En el periodo octubre 2015 a octubre 2017 el OEP ha admitido 598 solicitudes de consulta previa, como requisito para la firma del contrato administrativo minero.

Estas fueron observadas y acompañadas a través del SIFDE, y sus resultados se presentan en la tabla 1.

De los 598 procesos de consulta previa admitidos entre octubre de 2015 a octubre de 2017, 80 no cumplieron los criterios mínimos exigidos en el Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa, es decir, la buena fe, la información, la participación, el respeto a las normas y procedimientos propios; 179 procesos cumplieron los criterios mencionados; 24 pasaron a mediación y 315 están aún en proceso, en espera de una segunda o tercera reunión deliberativa.

Del total de procesos al departamento de La Paz le corresponde el 40%, a Potosí 28%, a Santa Cruz 10% y a Cochabamba el 7,5%. En el resto de los departamentos se desarrolla el 15% de procesos de consulta previa.

4. Desafíos

En este largo camino de construcción de la democracia directa y participativa, y ejercicio de los derechos colectivos todavía queda pendiente que los procesos de consulta previa convocados por el Estado logren incluir los criterios de las comunidades sujetos de consulta en el procedimiento, de tal manera que los acuerdos consensuados entre el Estado y el sujeto de consulta resulten de los principios del diálogo intercultural, donde los actores se reconozcan el uno al otro, se escuchen y gestionen un entendimiento común que quede plasmado en un acuerdo que refleje los interés de las partes involucradas, todo esto en el marco de la prevención de conflictos, en un buen acuerdo que desemboque en un ambiente de convivencia armoniosa.

En el ámbito de los derechos de las NPIOC en materia de consulta previa, a partir de la experiencia desarrollada se plantean los siguientes desafíos:

- Asumir la consulta previa como un diálogo de saberes con distintas concepciones acerca del tiempo, la economía, la productividad y las formas de organización económica respecto a la concepción de lo que es la tierra y el territorio.

Desde el OEP se ha podido observar algunos elementos que no fortalecen un óptimo desarrollo de la consulta previa. Uno de ellos es que a la fecha no se cuenta con una ley de consulta previa, a lo que se suma la existencia de reglamentos poco flexibles que no coinciden con las normas y procedimientos propios de los sujetos de consulta (naciones y pueblos indígena originario campesinos), tal el caso del Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros.

Tabla 1
Observación y acompañamiento de procesos de consulta previa por departamento

Instancia	Etapa inicial	Etapa de proceso			
	Trámites Admitidos	No cumple	Cumple	Mediación	Espera de siguiente reunión
TSE	9	2	2	0	5
TED La Paz	240	30	74	8	128
TED Oruro	24	5	10	3	6
TED Potosí	171	31	36	6	98
TED Chuquisaca	16	0	4	7	5
TED Cochabamba	45	2	22	0	21
TED Tarija	20	0	0	0	20
TED Santa Cruz	62	10	30	0	22
TED Pando	7	0	0	0	7
TED Beni	4	0	1	0	3
Total	**598**	**80**	**179**	**24**	**315**

Fuente: elaboración propia.

- Ejercer la democracia comunitaria y el respeto a las normas y procedimientos propios, en el marco de su propia institucionalidad.

- Promover la participación activa de todas y todos los integrantes de las comunidades afectadas en el proceso de consulta previa, especialmente de las mujeres, que son las que más sufren los efectos de la explotación minera.

- Desarrollar metodologías de información sobre los planes trabajo e inversión, y promover un amplio debate sobre los efectos e impactos causados por la explotación minera, para que la decisión sea tomada libremente.

- Proteger efectivamente los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de los pueblos indígenas a ser afectados por la explotación de recursos naturales no renovables.

- Establecer mecanismos para la identificación de la afectación por la explotación de recursos naturales antes de la realización de la consulta, que permita evaluar, mitigar, restaurar o compensar los impactos. Esto significa realizar cambios normativos trabajados participativamente con las organizaciones de las NPIOC.

- Desarrollar procesos de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de las NPIOC en derechos colectivos y procesos de consulta previa.

- Construir mecanismos de articulación de los intereses de Estado, las empresas públicas y privadas, y de las NPIOC.

- Rediseñar desde las instancias estatales los procedimientos de consulta previa para que no se basen principalmente en reuniones deliberativas, sino que se conviertan en verdaderos procesos de diálogo intercultural de compresión de los efectos e impactos sobre los cuales las comunidades tendrían que decidir.

- Desarrollar procesos de acompañamiento y asesoría técnica para los actores involucrados en el proceso de consulta previa, a fin de establecer condiciones mínimas para su desarrollo.

De los 598 procesos de consulta previa admitidos entre octubre de 2015 a octubre de 2017, 80 no cumplieron los criterios mínimos exigidos en el Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa, es decir, la buena fe, la información, la participación, el respeto a las normas y procedimientos propios; 179 procesos cumplieron los criterios mencionados; 24 pasaron a mediación y 315 están aún en proceso, en espera de una segunda o tercera reunión deliberativa.

Referencias

Constitución Política del Estado (2016). En: *Compendio normativo consulta previa en materia minera.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Ley 026 del Régimen Electoral (2016). En: *Compendio normativo consulta previa en materia minera.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Ley 535 de Minería y Metalurgia (2016). En: *Compendio normativo consulta previa en materia minera.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Ley 1333 del Medio Ambiente (1992). Recuperado desde:http://www.mmaya.gob.bo/uploads/documentos/ley_1333.pdf.

Reglamento para la Observación y el Acompañamiento en Procesos de Consulta Previa. (2016). En: *Compendio normativo consulta previa en materia minera.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional.

Mabel Mendoza Titirico

Licenciada en Trabajo Social, cuenta con varios diplomados en educación, autonomías y pueblos indígena originario campesinos; cursa la maestría Análisis y Manejo de Conflicto en Bolivia, en la Universidad Mayor de San Andrés. Ha desarrollado una larga experiencia laboral vinculada a pueblos indígena originario campesinos y mujeres. Actualmente desempeña el cargo de técnico en la sección Observación, Acompañamiento y Supervisión del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Víctor Villalta Hinojosa

Licenciado en Derecho. A lo largo de su carrera ha desempeñado cargos como: Coordinador Nacional del Programa de Apoyo al Empleo en el Ministerio de Trabajo; Coordinador Nacional del Programa Regional de Fortalecimiento de Pueblos Indígenas en América Latina, de la Cooperación Alemana; y Asesor Técnico en el Instituto Politécnico Tomás Katari, en la provincia Chayanta del Norte de Potosí. Actualmente forma parte de la sección de Observación, Acompañamiento y Supervisión del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), del Tribunal Supremo Electoral (TSE).


Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones

Conversaciones

Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones

Balance y perspectivas de la consulta previa en América Latina

Diálogo con Mario Melo



En septiembre de 2017 se cumplió el primer decenio de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los cuales están incluidos en la Constitución Política del Estado boliviano y forman parte ineludible de la construcción del Estado Plurinacional y la Democracia Intercultural.

A la par de estos avances, en estos diez años se han generado diversas tensiones y conflictos a causa de desencuentros entre los objetivos del modelo de desarrollo y el marco de derechos indígenas que establecen la realización de consultas previas para las actividades extractivas que se generan en sus territorios. Este tema es de especial interés para el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), puesto que es la única instancia de su tipo en la región con atribución de observación y acompañamiento a estos procesos.

En ese contexto **Andamios** realizó una entrevista con Mario Melo, prestigioso especialista ecuatoriano en consulta previa, que acompañó el caso Sarayaku, uno de los más emblemáticos en esta materia. En la entrevista, Melo comparte importantes elementos de análisis, así como un esbozo de escenarios futuros, sobre los desafíos del ejercicio de este derecho colectivo y el rol de los Estados como garantes del mismo.

1. **¿Qué es la consulta previa y cuál es su relación con el concepto de consentimiento previo, libre e informado? ¿Considera que es un derecho que se está construyendo en la región latinoamericana?**

La consulta previa es un principio de derecho, un derecho en sí mismo y también es un mecanismo, una garantía de ejercicio de la libre determinación de los pueblos. Consiste en el deber u obligación que tienen los Estados de consultar a los pueblos indígenas cada vez que vayan a tomar una decisión que pueda afectar sus derechos; el consentimiento es la medida de la calidad de la consulta, es decir, que los pueblos indígenas tienen derecho a que ésta sea efectiva, que esté orientada a conseguir su consentimiento y está establecido en el derecho internacional de los derechos humanos. La consulta no cumple su objetivo si el pueblo no ha expresado su consentimiento y, por tanto, el proyecto o lo que se les está consultando no puede avanzar, no se puede cumplir.

Este es un derecho que está construido desde hace muchos años, en realidad aparece en el Convenio 169 de

la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero ya con anterioridad en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 1 ya se reconoce la libre determinación de los pueblos, que es la base conceptual de este derecho. Yo creo que ha habido un sistemático incumplimiento del derecho a la consulta por parte de varios Estados de la región y que también se ha necesitado mucha previsión y esfuerzo por parte de los pueblos y los movimientos indígenas de las Américas para conseguir que poco a poco los Estados se sientan obligados e involucrados en el cumplimiento de este derecho, que además posibilita el ejercicio de otros como el derecho a la propiedad territorial, o al territorio y la libre determinación.

2. Una cualidad de todo derecho fundamental es que tiene un núcleo esencial inmodificable y que también se denomina como núcleo duro. El núcleo esencial es aquella parte del contenido de un derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos. Para usted, ¿cuál es el núcleo esencial o duro del derecho a la consulta previa?

En calidad de un derecho síntesis de varios derechos, pienso que el núcleo esencial es complejo y está compuesto por el deber estatal de realizar actos de consulta que cumplan con los estándares mínimos, esto significa que (las consultas) deben ser libres, previas, informadas, adecuadas al contexto cultural del pueblo que está siendo consultado y, sobre todo, realizadas de buena fe; en el entendido de que estos estándares estén orientados genuinamente hacia la consecución del consentimiento. Ese es para mí el núcleo duro de este derecho.

Para que una consulta surta efecto debe cumplir estos parámetros, de este modo se libera al Estado de las responsabilidades que implicarían el incumplimiento de este derecho.

3. ¿Qué significaría liberar al Estado?

Significa que el Estado tiene la obligación de hacer estas consultas incluso más allá de lo que esté escrito en el texto normativo, sea constitucional o un tratado de derechos humanos, porque así lo ha determinado la Corte Interamericana en el caso de Sarayaku en contra

El núcleo esencial es complejo y está compuesto por el deber estatal de realizar actos de consulta que cumplan con los estándares mínimos, esto significa que (las consultas) deben ser libres, previas, informadas, adecuadas al contexto cultural del pueblo que está siendo consultado y, sobre todo, realizadas de buena fe; en el entendido de que estos estándares estén orientados genuinamente hacia la consecución del consentimiento.

de Ecuador. El deber de consultar es un principio general del derecho, por lo tanto, el Estado está en la obligación de cumplirlo y se puede decir que lo ha hecho cuando ha realizado una consulta con las características que he señalado, esto es, que sea libre, previa, informada, hecha adecuadamente y además de buena fe. Si tiene estos cincos elementos, el Estado puede dar por cumplido su deber, si no cuenta con alguno de estos elementos está incumpliendo el derecho a la consulta previa, por lo tanto, está en una situación jurídica de responsabilidad internacional por violación de derechos humanos.

4. ¿Se podría entender que el consentimiento es parte fundamental del ejercicio del derecho a la consulta previa y que no hay consulta previa si no hay consentimiento?

El estándar internacional dice que para que la consulta sea válida debe ser hecha buscando el consentimiento. Lo que ha quedado claro por parte de la jurisprudencia de la Corte Interamericana es que hay casos en los que sin el consentimiento no se puede avanzar, por ejemplo, cuando se trata de proyectos de alto impacto que puedan afectar gravemente los derechos de los pueblos; esto se ha establecido en el caso de Saramaka contra Surinam el año 2007. Por otro lado, la misma Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas establece otras situaciones en las cuales sin el consentimiento no se puede avanzar, por ejemplo, cuando se trata de operaciones militares dentro de territorios indígenas o de desplazamiento de comunidades de su territorio. Estos son casos específicos, en una lista no cerrada, no taxativa, de situaciones que por su gravedad implican que el consentimiento tiene que ser explícito y sin el cual el Estado no puede actuar.

Otras situaciones en las que la consulta tiene que buscar genuinamente ese consentimiento –aplicándose el estándar que ha sido definido por el anterior relator de Naciones Unidas de los Derechos Indígenas, James

Anaya– es el deber de acomodar lo que se pregunta a las condiciones o requerimientos de los pueblos, lo que implica que la consulta se convierte en un diálogo o un encuentro de voluntades, y no solamente un mero requisito a ser cumplido para ejecutar una obra.

El estándar vigente es el de Saramaka contra Surinam, ahí la Corte Interamericana dijo que en caso de proyectos de gran escala que afecten gravemente los territorios y los derechos de los pueblos se tiene que llegar a un consentimiento para avanzar, entonces creo que ese es el estándar adecuado, habrá proyectos pequeños con pocos impactos en los cuales de todos modos hay que hacer la consulta; pero esta consulta puede llegar a que incluso el Estado tome una decisión diferente a la que haya manifestado la comunidad. Normalmente creo que todos los proyectos extractivos, los de minería, los petroleros o los gasíferos son de gran escala y afectan gravemente a los territorios y a los derechos, por lo tanto, en todos esos proyectos se necesita el consentimiento.

5. ¿Cómo ve la situación de la consulta previa en América Latina? ¿Puede comentar algunos casos emblemáticos que ha conocido, en los cuales se ha llegado a un diálogo verdadero?

Muchas veces los Estados manifiestan rechazo a cumplir este derecho, porque la opinión y el criterio de los pueblos son sumamente poderosos, entonces si realizan una consulta bajo los estándares internacionales y el pueblo les dice que no, realmente no tendrían una licencia social que les permita llevar adelante esos proyectos o iniciativas puestos en consideración.

Sin embargo, lo que he podido constatar a lo largo de mi trabajo profesional es que si no realizan la consulta, los Estados tampoco logran desarrollar los proyectos que se proponen. Muchas veces estos fracasan precisamente por la falta de consensos y de respeto a los pueblos que están siendo directamente afectados.

> Cuando los Estados no cumplen este derecho también ponen en peligro las propias inversiones y sus propios planes de desarrollo, y creo que eso se observa en toda la región. Habrá casos en los cuales el Estado a sangre y fuego imponga contra la voluntad expresa de las comunidades afectadas determinado proyecto, pero en esos casos siempre hay la resistencia de los pueblos que termina por complicar y deteriorar la paz social, que es una situación indeseable en una democracia.

El caso más emblemático es el de Sarayaku, en Ecuador, que es un pueblo indígena al cual se le impuso una concesión petrolera en su territorio y pese a que la empresa petrolera era transnacional, ingresó al territorio con resguardo militar, la oposición del pueblo nunca le permitió cumplir con su plan y esa fue una inversión fracasada que se dio por terminada sin que haya rendido fruto alguno. Entonces, cuando los Estados no cumplen este derecho también ponen en peligro las propias inversiones y sus propios planes de desarrollo, y creo que eso se observa en toda la región. Habrá casos en los cuales el Estado a sangre y fuego imponga contra la voluntad expresa de las comunidades afectadas determinado proyecto, pero en esos casos siempre hay la resistencia de los pueblos que termina por complicar y deteriorar la paz social, que es una situación indeseable en una democracia.

6. ¿Nos puede comentar cómo se desarrolló el proceso de Sarayaku después de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

El cumplimiento de la sentencia ha sido muy complejo porque incluyó algunas medidas de reparación, entre ellas el retiro de los explosivos que colocó la empresa petrolera en el territorio de Sarayaku para realizar la exploración sísmica, que al final no se realizó y que constituye un peligro para la vida y seguridad del pueblo. Lo segundo fue regular los procesos de consulta previa de acuerdo a los estándares internacionales, además de eso exigieron medidas de satisfacción, hubo un acto de disculpa pública que se llevó a cabo el 1 de octubre de 2014 en la comunidad Sarayaku, en el que estuvieron presentes cinco ministros en representación del Estado ecuatoriano. También se otorgó una indemnización al pueblo por los daños causados, se desarrolló una serie de capacitaciones a los funcionarios, policías y militares que trabajan con los pueblos indígenas y varias otras medidas. Pero las fundamentales, que son el retiro de los explosivos y la regulación de los procesos de consulta, hasta el momento no han sido cumplidas. Hemos seguido insistiendo, la Corte Interamericana realizó una última audiencia en diciembre de 2016, en la que se estableció claramente que el Estado debía cumplir estos mandatos, pese a ello no se ha tenido ningún avance. Nosotros seguimos insistiendo en que se cumpla plenamente la sentencia, tomando en cuenta que desde que se emitió en el año 2012 han habido nuevas concesiones petroleras, algunas incluso han vuelto a afectar el

territorio Sarayaku y nuevamente han sido realizadas sin consulta, el Estado lamentablemente ha sido reacio a cumplir este derecho, pese a que ya fue condenando internacionalmente por incumplirlo.

7. ¿Considera que los principios generales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se han plasmado de forma adecuada respecto a la consulta previa?

Creo que es un buen punto de partida, pero ha habido muchos avances en el *corpus juris* de los derechos humanos, yo creo que en la Declaración de las Naciones Unidas el año 2007, sobre el derecho de los pueblos indígenas, ya hay mayor claridad respecto al alcance de este derecho; también en las sentencias de Sarayaku, del caso Saramaka, y en otras que se dictan en la justicia internacional y también en algunas legislaciones nacionales. Entonces el Convenio 169 dio una pauta, un punto de partida que ha sido desarrollado gracias a la lucha de los propios pueblos exigiendo sus derechos.

8. Así como hay casos emblemáticos, ¿existe experiencia respecto a lo que no se puede denominar consulta previa?

En Ecuador se han visto casos con procesos ineficaces realizados, por ejemplo, (consultas) en las ciudades cuando las comunidades son de la selva. Con mesas de información, es decir, una mesa que se pone en la calle con propaganda sobre los proyectos y se supone que si alguien pasa a recoger un panfleto de propaganda ya fue consultado. Frente a todo esto, hay una necesidad de los pueblos de afincarse en lo que han sido sus conquistas a lo largo de los años en torno a este derecho a la consulta y así exigir que, si se va a realizar una consulta, sea cumpliendo los parámetros establecidos, por ejemplo, en las sentencias de Sarayaku o de Saramaka, menos de eso sería inaceptable y de ninguna manera se pueden validar procesos que no cumplen con estos estándares.

9. ¿Conoce algo sobre el caso de Bolivia y el rol que le toca asumir al Órgano Electoral Plurinacional, a través de la atribución de observar los procesos de consulta previa? ¿Cuáles cree que pueden ser los escenarios en el ejercicio de este rol?

Veo un inmenso riesgo de que si ustedes, como órgano estatal, no tienen la fuerza política para, por ejemplo, detener un proceso que no esté dentro de los parámetros internacionales, terminen validándolo, es decir, que su presencia lo valide y que sea un requisito más para darle valor a algo que no debería tenerlo. Entonces, ahí veo el riesgo de que sin querer se terminen convirtiendo en cómplices de la violación de un derecho fundamental. La única posibilidad que encuentro es que adquieran el poder para que, llegado el momento, cuando observen que un proceso no está siendo llevado adecuadamente puedan suspenderlo, lo que daría peso e importancia a su rol de tutela de derechos fundamentales.

Hay una necesidad de los pueblos de afincarse en lo que han sido sus conquistas a lo largo de los años en torno a este derecho a la consulta y así exigir que si se va realizar una consulta sea cumpliendo los parámetros que se han establecido.

Con la experiencia que nosotros tuvimos en Ecuador hasta hace pocos meses, en nuestra coyuntura, ninguna entidad estatal hubiera tenido la capacidad política de ir en contra de lo que la presidencia de la República determinaba. Entonces, tengo la impresión de que en Bolivia puede pasar lo mismo, lo cual en vez de ser una ventaja, termina constituyendo un riesgo de que ustedes validen un proceso que no cumple los estándares internacionales.

10. El año 2005, el Foro Permanente realizó un informe sobre la consulta previa con la conclusión de que era necesario implementar mecanismos de supervisión a los procesos de consulta. ¿Qué tipo de mecanismos se han implementado en América Latina y cuáles son o deberían ser los más adecuados?

La observación de los procesos de consulta tiene que ser realizada por organismos que estén al margen de los intereses estatales y de las empresas. Un mecanismo eficaz sería uno en el que participe la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos u organizaciones técnicas que puedan hacer un acompañamiento independiente de los intereses estatales; otra opción pueden ser los organismos internacionales como la Corte Interamericana o la OIT, sin embargo, no sé si tendrán la capacidad de hacer seguimiento a los procesos en los diferentes países. Lo que no me parece que sea adecuado es darle esa tarea a otras entidades del Estado porque de todos modos, aunque hay un principio de separación de funciones, en las democracias que tenemos en la región es complejo para un organismo del Estado tener

Los movimientos sociales e indígenas han tenido un aprendizaje importante en los últimos años, están mucho más atentos y van aprendiendo el manejo de herramientas de información técnica que les permiten valorar y tener alertas tempranas respecto a los impactos de sus territorios frente a determinados proyectos.

un proceso observado por otro organismo del mismo Estado. Entonces me parece que no son mecanismos de observación eficaces e independientes.

11. ¿Conoce algún mecanismo que haya funcionado en la región?

La verdad es que no, lo que hemos hecho en Ecuador es el seguimiento de estos procesos por parte de organizaciones de la sociedad civil independientemente de ser convocados por el Estado, es decir, lo hemos hecho no oficialmente y creo que los resultados han sido positivos porque se han podido evidenciar las debilidades; se ha usado la información obtenida en procesos internacionales en la Comisión Interamericana, en audiencias temáticas y de todos modos se ha abierto una discusión y se ha presionado al Estado para mejores estándares de cumplimiento. Pero de ahí a mecanismos más formales tengo la impresión de que no han dado resultado y no ha habido en la región.

12. ¿Qué piensa sobre los procesos de gestión compartida, o lo que se llamó en otros países la corresponsabilidad de Estado y organizaciones, vinculados a los recursos naturales renovables?

Considero que hay intereses estatales para financiar sus presupuestos y esto en nuestros países muchas veces va vinculado con la visión extractivista de la economía, es decir, de apostar todos los caminos del desarrollo a la extracción indiscriminada de recursos naturales. Entonces, yo creo que ese es un interés claro alimentado además por los intereses económicos de las empresas transnacionales, cualquiera sea su origen, y choca con el de las comunidades locales que normalmente quieren ejercer sus derechos dentro de su territorio. Muchas veces con estos mecanismos se busca involucrar a las comunidades locales en proyectos en los cuales siempre van a recoger migajas y terminan siendo estrategias para desvirtuar los derechos y confundir a las comunidades, para dividir a los pueblos pues no se les va a dar beneficios reales a las comunidades locales, porque la gran tajada del pastel de los beneficios se va para los intereses transnacionales y eventualmente para el Estado. Entonces, para las comunidades este tipo de asociación termina dejando migajas y además los impactos negativos de la operación, la contaminación, la violencia, etc.

13. Si a los pueblos no se les da la suficiente información antes de ingresar al proceso de consulta, no se encuentran en igualdad de condiciones con el actor productivo, por ejemplo, el minero. Por ello, ¿cuáles considera usted que deberían ser los contenidos mínimos para decir que estamos en igualdad de condiciones con suficiente información para el ejercicio del derecho a la consulta previa?

Lo principal es poner sobre la mesa los impactos positivos y negativos del proyecto de una manera clara y completa, que sea asequible a las comunidades y que la discusión sea en torno a ambos aspectos. No creo que haya un proyecto tan perverso que no tenga ningún aspecto positivo, ni tampoco uno que sea tan perfecto que no deje impactos negativos, la gente es inteligente en las comunidades y conociendo la información podrá tomar decisiones importantes. Lo que yo he visto lamentablemente en Ecuador y otros países es que se pretende hacer procesos de consulta basados solamente en propaganda, es decir, unos panfletos muy simples en los cuales se mencionan solo los posibles impactos positivos para las comunidades; pero en ningún momento se mencionan con sinceridad los perjuicios, los daños a la naturaleza, al entorno natural, las limitaciones que se imponen a las comunidades en la libre movilidad por su propio territorio, todo eso es minimizado u ocultado. Entonces, en esas condiciones ninguna consulta hecha sobre la base de la propaganda es seria, termina siendo un acto de propaganda o de convencimiento que se parecen más bien a un ejercicio de marketing tratando de vender algo que la gente no necesita.

14. ¿Se podría hacer un balance de la consulta previa en los países de la región? ¿Cuáles son las perspectivas y qué obstáculos cree que enfrentan los procesos de consulta previa?

Hay dos factores contrapuestos que forman la política de la realidad, por un lado, creo que por diferentes circunstancias internacionales, por ejemplo, los conflictos

que están desarrollándose entre los Estados Unidos y las potencias de extremo Oriente, es probable que los precios de los *commodities* como el petróleo, gas y cobre empiecen a subir, y eso le va a dar una presión fuerte a los Estados para continuar con la expansión de las fronteras extractivas en territorios indígenas; pero, por otro lado, siento que en las organizaciones, los movimientos sociales e indígenas han logrado un aprendizaje importante en los últimos años, están mucho más atentos y aprenden el manejo de herramientas de información técnica que les permiten valorar y tener alertas tempranas respecto a los impactos de sus territorios frente a determinados proyectos. Entonces, también han ganado capacidad para enfrentar situaciones adversas y exigir sus derechos. Preveo que los próximos años serán muy intensos, de mucha conflictividad, en donde las comunidades van a enfrentar con muchos argumentos basados en derechos humanos y en la propia lógica de la economía estos afanes transnacionales de explotar indiscriminadamente los recursos de la madre tierra.

Por otro lado, a escala mundial la preocupación por el cambio climático se está volviendo dramática y discursos como el de derecho de la naturaleza, como la búsqueda de nuevos paradigmas también van a apoyar las posiciones de las comunidades locales en defensa de sus territorios. Entonces van a ser años complejos, cuyo resultado al final va a ser positivo.

15. ¿Podría animarse a plantear algunos mec anismos para que estos próximos años no sean tan críticos ni conflictivos y que podamos tender a un escenario de diálogo y consenso?

Sí o sí los Estados tienen que buscar opciones al extractivismo porque hay un avance tecnológico importante que va dejando a los combustibles fósiles fuera de los procesos productivos, ya se han anunciado que saldrán al mercado en poco tiempo megacamiones movidos con energía eléctrica; entonces, si es posible poner en el mercado estos enormes camiones lógicamente es mucho más factible poner automóviles eléctricos en las carreteras. Lo que pasa es que hay intereses de las petroleras para no permitir ese cambio tecnológico, pero definitivamente se dará en poco tiempo. El precio en el mercado del petróleo con seguridad irá bajando.

De igual manera, hay opciones para el uso del gas natural y también muy probablemente a mediano plazo éste también perderá su valor de mercado. El cobre es un caso más complejo. En general, hay una necesidad de hacer un cambio en la matriz productiva mundial que le dé un respiro a la madre naturaleza, que no obligue a estos procesos tan destructivos que nos están llevando seriamente a enfrentar la posibilidad de una extinción por el tema del cambio climático. Creo que necesariamente los Estados tienen que mirar un futuro en el que la economía se base en actividades menos agresivas y este es un imperativo; la civilización tiene que cambiar, pero los gobiernos se aferran al extractivismo, lo que en realidad muestra que son gobiernos retrógrados y que no piensan en el futuro de sus naciones a raíz de lo que está sucediendo a escala global.

Siempre al final, el Estado es el agente que tiene que respetar, garantizar y tutelar los derechos, porque si existen es precisamente para que sean cumplidos; entonces creo que al final quien marca el ritmo de la conflictividad social es el propio Estado. Si hay más respeto a la consulta previa, si hay más voluntad de diálogo, por supuesto que se puede prevenir y evitar la conflictividad social. Pero si sigue el impulso de querer imponer los proyectos extractivos a las comunidades locales sin que haya respeto a sus derechos, lo que el Estado va a generar es más violencia.

Mario Melo

Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Magíster en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador, Máster en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco y Diplomado en Derechos Humanos por la Universidad de Chile. Desde hace 20 años trabaja en la defensa y promoción de los derechos humanos de los pueblos amazónicos a nivel regional y ha sido uno de los promotores del reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Ha sido abogado del caso Sarayaku ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como profesor de Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar y es Coordinador del Centro de Derechos Humanos de la PUCE.


Desde/con
el Sur


Desde/con
el Sur


DEMOCRACIA
VOTOS
ESTADO
COLONIALISMO
JUSTICIA

Transformaciones de la política en América Latina

Armando Ortuño Yáñez

Se ha vuelto un lugar común hablar de los problemas de gobernabilidad, del "cambio de ciclo" o de la inminencia de una crisis política en América Latina. Aunque hay que tener cuidado para hablar de la región como un todo uniforme, lo cierto es que desde hace tres años se observa en la mayoría de países un aumento de la incertidumbre política, contiendas electorales imprevisibles y un crecimiento de la desconfianza institucional. Obviamente, estos fenómenos asumen alcances y particularidades propias de cada contexto local.

1. Desconfianza institucional, volatilidad electoral y desaprobación gubernamental

El Latinobarómetro (2017: 18-19) indica que a mediados de 2017 solo un 36% de los latinoamericanos aprobaban la gestión de sus gobiernos, este valor se ha reducido sostenidamente cada año desde su máximo de 60% en 2009. Diez de los dieciocho países de la región tienen gobiernos con menos de 35% de aprobación y solo cinco superan el 50%. En este rubro, no pareciera haber diferencias ideológicas, los gobiernos de Temer (Brasil), Peña Nieto (México), Santos (Colombia), Maduro (Venezuela) y Sánchez Ceren (El Salvador) tienen el apoyo, en el mejor de los casos, de un tercio de su población. Este fenómeno viene acompañado además por un persistente y generalizado bajo nivel de confianza en los partidos (15%), el Congreso (22%), el Poder Judicial (25%) e incluso en las instituciones electorales (29%). Hay pues un extendido mal humor que está debilitando la credibilidad y la confianza en las principales instituciones de la democracia representativa.

La propia participación electoral está flaqueando y las contiendas se han vuelto cada vez más inciertas. Elecciones y referendos claves para el equilibrio geopolítico continental se han resuelto por un par de puntos, como sucedió en Ecuador en la presente gestión y en Argentina, Colombia, Perú y Bolivia en el 2015-2016, dejando condiciones de gobernabilidad complejas a los funcionarios electos o gobiernos que las convocaron. Estamos lejos de las mayorías claras y de las hegemonías políticas sólidas del decenio pasado.

Por otra parte, la abstención se extiende en los países en los que el voto no es obligatorio, al punto que este fenómeno está incidiendo cada vez más en los resultados de los comicios. En las elecciones regionales venezolanas de octubre de 2017, la abstención anormalmente alta en distritos con una sociología mayoritariamente opositora viabilizó la victoria del chavismo. Tampoco este factor fue intrascendente en el rechazo de los acuerdos de paz en el referendo colombiano de 2016, en el que solo participó el 38% de electores. El "voto probable" en la próxima elección presidencial chilena ha sido estimado en 44% por la encuesta del Centro de Estudios Públicos (2017). Con el agravante que este desinterés no tiene una distribución homogénea en la población, al contrario, parecería afectar particularmente a los votantes más jóvenes (84% de ausentismo proyectado) y pobres (62%), lo cual alienta la constitución de facto de un padrón de votantes "probables" distinto a la composición real de la sociedad. Aunque legal, la legitimidad de un gobierno electo en una contienda con esos desequilibrios podría ser frágil.

En toda la región, la desafección por las fuerzas políticas tradicionales se extiende, en algunos lugares el voto se fragmenta y aparecen fuerzas nuevas, que incluso pueden llegar al poder en segundas vueltas en las que las que se vota por uno u otro por rechazo o por ser el "mal menor". Eso pasó en los últimos comicios presidenciales peruanos, en los que se impuso por escasos puntos Pedro Pablo Kuczynski, más por rechazo al fujimorismo que por otras razones. La prospectiva de la próxima contienda presidencial colombiana presenta esos mismos rasgos: numerosos candidatos, coaliciones "líquidas" y un debilitamiento de partidos históricos como el Liberal, el Polo o el Conservador.

Incluso en países con sistemas bipartidistas históricos, como en El Salvador, sondeos recientes indican que 40% no votarían ni por el oficialista Frente Farabundo Martí

En toda la región, la desafección por las fuerzas políticas tradicionales se extiende, en algunos lugares el voto se fragmenta y aparecen fuerzas nuevas, que incluso pueden llegar al poder en segundas vueltas en las que las que se vota por uno u otro por rechazo o por ser el "mal menor".

para la Liberación Nacional (FMLN) ni por su opositor de derecha ARENA en las elecciones legislativas del próximo año; aún más, el 65% desearía que haya otro partido de derecha además de ARENA y el 59% que aparezca otra fuerza de izquierda además del FMLN (IUDOP, 2017). En la estable Costa Rica, un outsider, Juan Diego Castro, apoyado por un partido que no tiene representación parlamentaria desde 1998, se ha posicionado en segundo lugar en las encuestas, a pocos puntos del candidato del histórico Partido de Liberación Nacional (PLN), en un contexto en el que a tres meses de la elección el 40% no revela su preferencia y en el que los tres partidos que han ejercido responsabilidades gubernamentales (PLN, Partido Social Cristiano y Partido Acción Nacional) agrupados no superan el 37% de preferencias (CIEP-UCR, 2017).

Por el momento, el panorama anteriormente descrito expresa sobre todo un malestar y desconfianza en las instituciones políticas, pero no todavía crisis políticas complejas o rupturas institucionales traumáticas, quizás con la sola excepción del caso venezolano. Pero son indicios claros de que las condiciones de gobernabilidad política se están fragilizando en casi todos los países latinoamericanos.

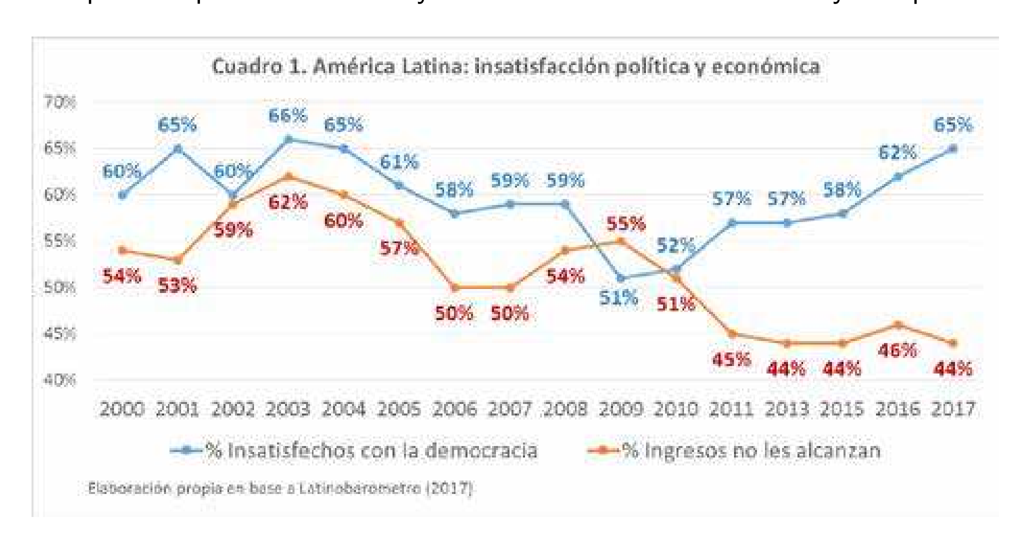
2. La economía y la crisis de la política: una relación ambigua

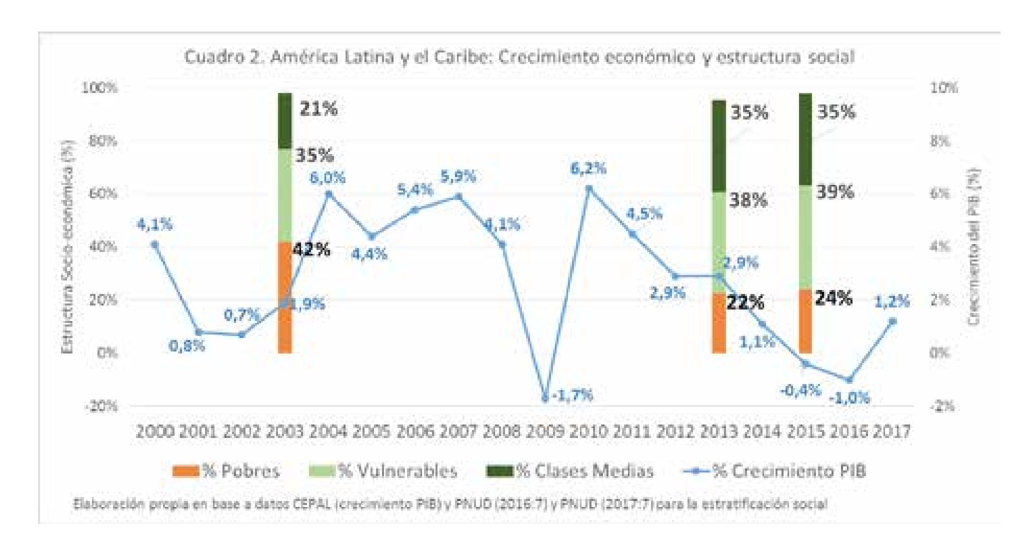
Una explicación corriente de estos malestares es que estarían asociados directamente con la contracción de la economía y al fin del ciclo de expansión que vivió la región entre 2004-2013, periodo en que se creció casi sin interrupción, con la sola excepción del bajón del año 2009, que fue seguido de una fuerte recuperación (ver cuadro 2). Si esto fuera así de lineal, se podría suponer que cuando mejore la economía la situación política tenderá a estabilizarse. Esa es la apuesta de los poderes establecidos, de todo signo, en este momento.

Sin embargo, llama la atención que la contracción económica, evidente en el último trienio, no se haya traducido aún en retrocesos masivos en la percepción individual de pérdida de ingresos: alrededor de un 45% de latinoamericanos considera que sus ingresos "no les alcanzan", un valor similar al prevaleciente en 2011-2016 y muy por debajo de los niveles previos al *boom* exportador (62% en 2003) (ver cuadro 1). La evaluación y las expectativas de los latinoamericanos sobre la situación económica son moderadamente positivas. Ha aumentado efectivamente el sentimiento de que las cosas "van mal" en similar proporción a la reducción de los que piensan que "van bien"; pero el dato clave es que el porcentaje de los que la califican como "regular" se mantiene estable en torno al 47% desde hace una década. En esa misma dirección, las expectativas sobre el futuro económico siguen globalmente positivas: el 31% dice que estaremos "mejor" en un año, 35% "igual" y solo 28% "peor" (Latinobarómetro, 2017: 47, 57-64).

Tampoco en términos objetivos se confirma la hipótesis de una crisis socioeconómica devastadora. Ha aumentado la pobreza en la región, después de varios años en que venía disminuyendo, a un 25% (+2% entre 2013-2015), proporción que está aún lejos del 42% del 2003 (ver cuadro 2). El Banco Mundial estima, por ejemplo, que en Brasil, que sufrió una contracción de 6% de su PIB entre 2014-2017, entre 2,5 y 3,6 millones de personas habrían retornado a la pobreza en 2016. Solo en el caso de Venezuela se evidencia un retroceso a un panorama social similar al que prevalecía a inicios de los 90, después de la crisis de la deuda, lo cual es consistente con una economía que se contrajo en un 27% entre 2014 y 2017.

Por otra parte, hay consenso en que la mayoría de países latinoamericanos han sufrido menos que en anteriores coyunturas de deterioro. Los desequilibrios macroeconómicos están siendo mejor gestionados, se han acumulado ahorros fiscales y reservas internacionales que han ayudado a atenuar el shock externo y los aparatos





La evaluación y las expectativas de los latinoamericanos sobre la situación económica son moderadamente positivas. Ha aumentado efectivamente el sentimiento de que las cosas "van mal" en similar proporción a la reducción de los que piensan que "van bien"; pero el dato clave es que el porcentaje de los que la califican como "regular" se mantiene estable en torno al 47% desde hace una década.

productivos han resistido gracias a una mayor diversificación que en el pasado. Sin minimizar las inquietudes por el estancamiento del progreso socioeconómico, es evidente que los efectos de la contracción económica podrían haber sido más graves. Los modestos 1,2% y 2,2% de crecimiento previsto por la CEPAL para el 2017 y 2018, respectivamente, indican quizás que los tiempos más duros ya están pasando.

En síntesis, aunque la economía no fue buena estos años, tampoco desencadenó una catástrofe social ni una caída masiva de expectativas como en otras coyunturas similares. Este comportamiento contrasta, sin embargo, con un crecimiento muy fuerte de la insatisfacción con el desempeño de la democracia y sus instituciones en ese mismo periodo (ver cuadro 1).

La relación entre desempeño económico y malestar político no parecería ser tan automática, hay interrelaciones entre ellas; pero su intensidad podría estar relacionada con otros factores. De hecho, el deterioro socioeconómico parece no haber impactado suficientemente como para desestabilizar al gobierno de Temer en Brasil, debilitar significativamente la capacidad de Macri para consolidar su apoyo electoral o anular totalmente las posibilidades de sobrevivencia del chavismo en Venezuela.

La política importa, pues, y sería un grueso error considerarla como una variable absolutamente dependiente de la coyuntura económica. El mal humor ciudadano sobre la democracia y las percepciones negativas acerca de las élites gobernantes deben ser entendidos desde otras ópticas diferentes, pero interrelacionadas con el desempeño económico.

3. El desajuste entre cambio socioeconómico y capacidades políticas

La desaceleración económica coyuntural parecería ser solo un desencadenante de un desajuste de fondo: la creciente incapacidad de la política en América Latina para manejar, al mismo tiempo, los límites estructurales que está encontrando el modelo de crecimiento económico y la transformación en los comportamientos y expectativas producida por el cambio social que ha experimentado la región en el último decenio. Habría pues un desacople o retraso en la adecuación de las instituciones políticas a estos procesos de cambio estructural, ese sería el corazón del actual problema político latinoamericano.

Se estaría reproduciendo, en muchos países, un círculo perverso entre una política que no se adapta a estos cambios y que no puede darles un nuevo impulso, lo cual profundiza el malestar de los ciudadanos y la sensación de una política bloqueada, en consecuencia las instituciones se deslegitiman y se reduce el apoyo a los gobiernos, partidos y élites. Lo anterior impacta, finalmente, en la gobernabilidad del sistema y la posibilidad de sostener coaliciones reformistas sólidas, inviabilizando de esta manera los cambios o adaptaciones de la política.

No es la primera vez que la región enfrenta este tipo de escenario, muchos países sufrieron un bloqueo político similar a fines del siglo pasado, cuando se agotaron las expectativas de la restauración democrática y de las reformas de libre mercado que predominaron en los 90, ya en ese momento se hablaba de "crisis de la política" (Paramio, 2002). Estos desequilibrios fueron resueltos mediante esquemas de gobernabilidad basados en hiperliderazgos presidenciales, no solo de talante progresista (Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner , Rafael Correa y Hugo Chávez), sino también conservadores como Álvaro Uribe, o por sólidas coaliciones entre élites empresariales y tecnocracias reformistas, como sucedió en Perú, México o Chile.

> La convergencia de una economía débil con la visibilización de graves disfuncionamientos institucionales, como la corrupción y la oligarquización del sistema político, ha erosionado a los dos esquemas de gobernabilidad hegemónicos del primer decenio del siglo XXI. Ambos son criticados por su falta de ideas frente a la desaceleración del crecimiento y por no haber construido arquitecturas políticas e institucionales impermeables a la corrupción y a la captura del Estado por grupos partidarios y/o privados.

Aunque con sensibilidades ideológicas y énfasis diferentes, ambos dispositivos coincidieron en un programa de gobierno heterodoxo que combinaba, a grandes rasgos, una macroeconomía prudente, modernización infraestructural y diferentes grados de políticas sociales redistributivas. Se impuso un relato modernizador, de estabilidad política, expansión de las clases medias y progreso socioeconómico. El contexto económico global aportó el viento a favor y la estabilidad política viabilizó políticas internas que aprovecharon ese contexto favorable, la pobreza disminuyó y muchos creyeron que era un ciclo que no iba a acabar.

La desaceleración de los mercados globales desde el año 2013 empezó a afectar poco a poco esa estabilidad. Sin embargo, la satisfacción con la política ya había empezado a disminuir desde el 2011, después de alcanzar su nivel más elevado en 2009-2010 (ver cuadro 1), es decir, fue un proceso que se inicia antes del retroceso económico. Cuando la situación económica se deterioró aún más (2015-2016) el mal humor se fue consolidando. Las señales del descontento y la aparición de nuevas conflictividades, protagonizadas por nuevos grupos, se empezaron sentir incluso en momentos en que la economía seguía creciendo: los disturbios callejeros en más de 400 ciudades brasileñas entre abril y junio de 2013, la movilización estudiantil chilena de 2011, o las secuelas y polarización que dejó el paro rural argentino de 2008.

En estos años, la molestia social y el descreimiento se fueron exacerbando: la administración reformista de Peña Nieto, que fue cuestionada desde su inicio por el inédito movimiento #YoSoy132, cayó en las encuestas arrastrada por la percepción de corrupción y de no resolución de conflictos emblemáticos como Ayotzinapa, se desataron las protestas contra la corrupción en Guatemala y Honduras, la crisis venezolana se profundizó y Dilma Rousseff fue destituida en medio de masivas movilizaciones callejeras de las clases medias.

En ese mismo periodo se desencadenó un tsunami de casos de corrupción que recorrió el continente de sur a norte: el caso Odebrecht, que está afectando a una decena de países, la desarticulación de bandas de políticos y empresarios que expoliaban el erario público en Guatemala y Panamá, los casos de colusión empresarial y financiamiento irregular de la política en la institucionalizada democracia chilena o la multiplicación de escándalos del kirchnerismo y de la clase política brasileña. En el momento en que se escribe este artículo, cinco primeros mandatarios latinoamericanos están detenidos y un número parecido enfrentan procesos judiciales que podrían desembocar en similares situaciones. Sin mencionar las decenas de importantes funcionarios, representantes y líderes partidarios afectados por investigaciones penales.

La convergencia de una economía débil con la la visibilización de graves disfuncionamientos institucionales, como la corrupción y la oligarquización del sistema político, ha erosionado a los dos esquemas de gobernabilidad hegemónicos del primer decenio del siglo XXI. Ambos son criticados por su falta de ideas frente a la desaceleración del crecimiento y por no haber construido arquitecturas políticas e institucionales impermeables a la corrupción y a la captura del Estado por grupos partidarios y/o privados. Son tiempos (años) en los en los que se critica la ineficiencia de la tecnocracia peruana, en que grandes movimientos nacional-populares, como el petismo y el kirchnerismo, aparecen engullidos en la corrupción, en los que el aura del empresariado chileno es un recuerdo del pasado y en el que las oligarquías centroamericanas luchan por su sobrevivencia frente a poderes judiciales autónomos apoyados por instituciones multilaterales.

Hay, pues, un cuestionamiento a todos los que gobernaron por un largo periodo en la región, sean de izquierda o derecha, pero sin que aparezcan al mismo tiempo opciones visibles de renovación. La pregunta es ¿cómo se reconstituirá una gobernabilidad mínima y, ojalá, democrática en América Latina, justo en un momento en el que se deben tomar decisiones cruciales para el relanzamiento de su desarrollo?

4. Renovación del proyecto y de la relación entre actores políticos y sociedad

Se ha visto que la política latinoamericana está en crisis debido a dos componentes que interactúan entre sí. Por una parte, la ausencia de un proyecto o programa claro para ir más allá de las economías de bajo valor agregado que acompañaron el cambio social hasta ahora, sean estas de base extractiva, sostenidas por las remesas o por exportaciones intensivas en mano de obra barata.

Por otra parte, existe un problema subjetivo y discursivo que se debe resolver: la política y los políticos ya no logran crear certidumbres y confianza en la sociedad, su complejidad los está rebasando, el diálogo con ella es irregular y, por tanto, la comprensión de sus esperanzas y temores es limitada.

Hay un vacío programático y mucha incomunicación e incapacidad de articular colectivamente la diversidad de proyectos y expectativas que hoy coexisten en la sociedad. La confusión y la desconfianza en las élites y dirigencias son síntomas de estas dificultades. Para resolverlas hay, al menos, cinco tareas ineludibles acerca de las cuales se debe reflexionar:

4.1. Entender la dimensión y naturaleza de la crisis

En primer lugar se debe reconocer el malestar político, pero se lo debe dimensionar adecuadamente. Se ha visto que, aunque deteriorado, el clima social no se parece al que existió durante las grandes crisis socioeconómicas que sufrió la región. Hay un moderado optimismo sobre el futuro y satisfacción sobre lo logrado en el decenio, pero existen preocupaciones acerca de su sostenibilidad, desconfianza en la capacidad de las élites para liderar una nueva etapa de expansión y una sensación de que estas no escuchan las demandas y preocupaciones de las mayorías.

4.2. Adecuación a una sociedad y economía que han cambiado sustantivamente

En cualquier escenario, hay que considerar que las transformaciones socioeconómicas de estos diez años han sido lo suficientemente importantes para que influyan y restrinjan las salidas programáticas y políticas a la crisis.

Las economías de la región han evolucionado a ritmos diversos, han aumentado sus recursos e infraestructuras, conviven en su seno viejas y nuevas capacidades y también desequilibrios, estas mutaciones no se pueden ignorar para pensar el futuro.

De igual manera, las sociedades latinoamericanas tienen más ingresos y son más educadas, autónomas, resilientes y conectadas. Al mismo tiempo son más desconfiadas, autónomas y críticas con las instituciones y las élites. La expansión económica, los procesos de movilidad social y la difusión de las nuevas tecnologías han transformando las prácticas y expectativas de los ciudadanos.

La sociedad es más diversa no solo en términos de estructura socioeconómica, debido al crecimiento de los segmentos medios (ver cuadro 1), sino en sus prácticas políticas, conviven en ella grupos muy movilizados y críticos con el poder en las calles y las redes sociales, con mayorías alejadas de la política, preocupadas solo de sus intereses individuales y descreídas de las instituciones y de las élites. Las pautas del conflicto social y de la participación política se han complejizado por esa diversificación de intereses y actores.

4.3. Más allá de la economía de la bonanza, pero sin rupturas bruscas

En la dimensión programática, la dificultad de proponer e implementar un nuevo paradigma de desarrollo es real. Hay dilemas que deben ser resueltos para avanzar en ese sentido, como la tensión clásica entre crecimiento y distribución, en un entorno de menor dinamismo y de restricciones fiscales, el impulso de políticas innovadoras para proteger los avances sociales o algunos, más novedosos, como las contradicciones entre las aspiraciones de modernización, acceso al consumo y de ascenso social que se han masificado con la preservación del medio ambiente, o los nuevos retos que implica romper la denominada "trampa del ingreso medio". La formulación de un proyecto de desarrollo renovador no depende únicamente de un trabajo intelectual o tecnocrático, sino también de una economía política que sepa resolver esas tensiones políticas.

4.4. Una nueva política para responder a la transfor mación socioeconómica

La desconexión emotiva y comunicativa entre ciudadanos y dirigencias es uno de los principales déficits de la política latinoamericana. Es una razón poderosa del súbito desprestigió de los dos grandes relatos de gobernabilidad que eran hegemónicos en el pasado reciente: ni la promesa redistribuidora estatista ni la modernización liberal compulsiva parecen capaces hoy de resolver el vacío programático y menos aún inspirar o movilizar coaliciones sociopolíticas mayoritarias para impulsar un nuevo proyecto colectivo.

La reforma institucional y el impulso de un paradigma de desarrollo superador precisa de nuevas coaliciones sociopolíticas que acumulen poder político y legitimidad. La indignación y el rechazo son insuficientes para transformar el escenario sociopolítico sin instrumentos que coadyuven a construir una gobernabilidad mínima. El riesgo es que un vacío político persistente aliente, al contrario, a fuerzas y liderazgos que enfrenten o instrumentalicen este malestar desde una lógica poco democrática.

Se sabe que las políticas públicas para sacar a la gente de la pobreza no son iguales a las que evitan su recaída en esa situación, de igual manera, la política, las instituciones y las habilidades de liderazgo que pueden desbloquear la situación en un momento de profunda crisis socioeconómica son diferentes a las que se requieren para generar confianza en sociedades compuestas masivamente por segmentos de ingresos medios de gran heterogeneidad, mayoritariamente inquietos sobre su futuro; pero satisfechos de algunos de sus logros.

En estos casos, se precisa de una gran capacidad adaptativa de los actores políticos. No basta con regocijarse de los rasgos positivos o rechazar los efectos transgresivos del cambio social, sino asumir plenamente todas sus implicaciones en la manera de dialogar, participar y elaborar discursos políticos. Esta labor no está exenta de tensiones. Por ejemplo, entre los reclamos vanguardistas de ciertos grupos, empoderados por las nuevas tecnologías de comunicación, y las pulsiones conservadoras de los segmentos medios mayoritarios que pueden simpatizar con algunas rupturas, pero solo en la medida que no afecten sus posibilidades de acceso al consumo.

4.5. Se precisa renovar la institucionalidad política

La reforma institucional y el impulso de un paradigma de desarrollo superador precisa de nuevas coaliciones sociopolíticas que acumulen poder político y legitimidad. La indignación y el rechazo son insuficientes para transformar el escenario sociopolítico sin instrumentos que coadyuven a construir una gobernabilidad mínima. El riesgo es que un vacío político persistente aliente, al contrario, a fuerzas y liderazgos que enfrenten o instrumentalicen este malestar desde una lógica poco democrática. En ese sentido, es preocupante que haya aumentado el rechazo a instituciones democráticas esenciales como los partidos y que la participación electoral se haya debilitado.

No sabemos en qué tipo de estructuras organizativas podría derivar esta recomposición, pero inevitablemente surgirán nuevos tipos de organizaciones políticas, diferentes a los partidos tradicionales, quizás más “movimientistas” y flexibles en sus estructuras, articuladas por emprendedores políticos pragmáticos o por nuevos caudillos de izquierda o de derecha que ya no precisarán de las instancias de intermediación tradicionales para tener éxito.

Lo anterior es previsible dado que las estructuras usuales de intermediación política, partidos, sindicatos y organizaciones corporativas están en declive. En el futuro seguirán siendo un componente clave de cualquier coalición, pero ya no serán presumiblemente las únicas ni las más determinantes. Por tanto, una de las grandes incógnitas es cómo construir poder y gobernabilidad en un escenario con ciudadanos políticamente más volátiles, comunicados entre sí por redes sociales, desconfiados de las instituciones y menos adscritos a grandes ideologías.

5. Conclusión

Las crisis de la política en América Latina no parecen estar asociadas solo a la difícil coyuntura económica, aunque esta las exacerbe y visibilice en el corto plazo. Se explican sobre todo por el vacío programático que está revelando el agotamiento del paradigma de crecimiento de bajo valor agregado, que predomina en la región y también por la dificultad de las instituciones políticas democráticas para adecuarse a los cambios sociales y a las demandas y expectativas de una ciudadanía más diversa y exigente.

Esos desacoples hacen que la política no logre generar certidumbres, un horizonte de futuro compartido y coaliciones sociopolíticas que coadyuven a esas tareas cruciales para la gobernabilidad. Algunos de los más grandes desafíos de la política latinoamericana tienen que ver con la ingeniería y el liderazgo político que produzcan nuevos relatos políticos, y coaliciones que los impulsen y sostengan, en las que deberían estar representados los varios tiempos, aspiraciones y tradiciones de organización que coexisten en una sociedad que se ha vuelto mucho más compleja.

Referencias

Centro de Estudios Públicos (2017). *Estudio nacional de opinión pública N° 81. Septiembre-octubre 2017.* Santiago: CEP Chile. Recuperado desde: http://www.cepchile.cl.

CIEP-UCR (2017). *Electorado costarricense cada vez más indeciso*. San José: Centro de Investigaciones y Estudios Políticos - Universidad de Costa Rica. Recuperado desde: http://www. ciep.ucr.ac.cr/index.php/noticias/68-encuesta-octubre.

IUDOP (2017). *Los salvadoreños evalúan el tercer año de Gobierno de Salvador Sánchez Ceren*. El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública - Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Corporación Latinobarómetro. Recuperado desde: http://www.latinobarometro.org

Paramio, Ludorfo (2002). "La crisis de la política en América Latina". En: *América Latina Hoy*, 32, 15-28. Ediciones Universidad de Salamanca.

PNUD (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2017). *Cuaderno Especial Aplicación de la herramienta "transiciones de pobreza" para 15 países en América Latina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Armando Ortuño Yáñez

Economista e investigador social boliviano, con experiencia en análisis sociopolítico y gestión de políticas públicas. Estudió Economía en la Universidad de Ginebra-Suiza y Ciencias Políticas en el CIDES-UMSA. Trabajó en el Informe de Desarrollo Humano de Bolivia. Fue asesor y consultor de Naciones Unidas, Banco Mundial y otros organismos en Bolivia, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador y Venezuela.


bibliofilia



PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL



Órgano Electoral Plurinacional (2017). *Andamios, nueva época, año 2, N° 4 julio. Organizaciones políticas: ley necesaria, desafíos pendientes.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 122.

El cuarto número de la revista aborda la Ley de Organizaciones Políticas, sobre la que se plantean temas nodales de la normativa en este campo, como ser: democracia interna, financiamiento público, paridad democrática, y participación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Se revisa detalladamente las distintas propuestas y opciones discutidas en las jornadas de deliberación, proceso impulsado por el Tribunal Supremo Electoral con el objetivo de recibir insumos y debatir con la ciudadanía acerca de los ejes temáticos de una futura Ley de Organizaciones Políticas.

En la revista también se hace una lectura crítica de los distintos retos que plantea el proceso de las Elecciones Judiciales 2017. Encontramos dos textos en los que se evalúa los diez años del "proceso de cambio" y un diagnóstico sobre los horizontes de autodeterminación de Chayanta. Se presenta un diálogo con el profesor Manuel Castells, quien habla de comunicación, redes, globalización y posverdad. Finalmente, se hace una revisión de las elecciones en Ecuador y los desafíos que encara Lenín Moreno.

Órgano Electoral Plurinacional (2017). *El camino de las democracias.* La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 24.



El camino de las democracias nace originalmente como un juego interactivo para dispositivos móviles, ideado con el objetivo de sensibilizar a la población joven del país acerca del proceso de recuperación, consolidación y ampliación de la democracia en Bolivia; a raíz de su importancia, el Órgano Electoral Plurinacional realiza esta publicación con el mismo concepto, pero en soporte físico.

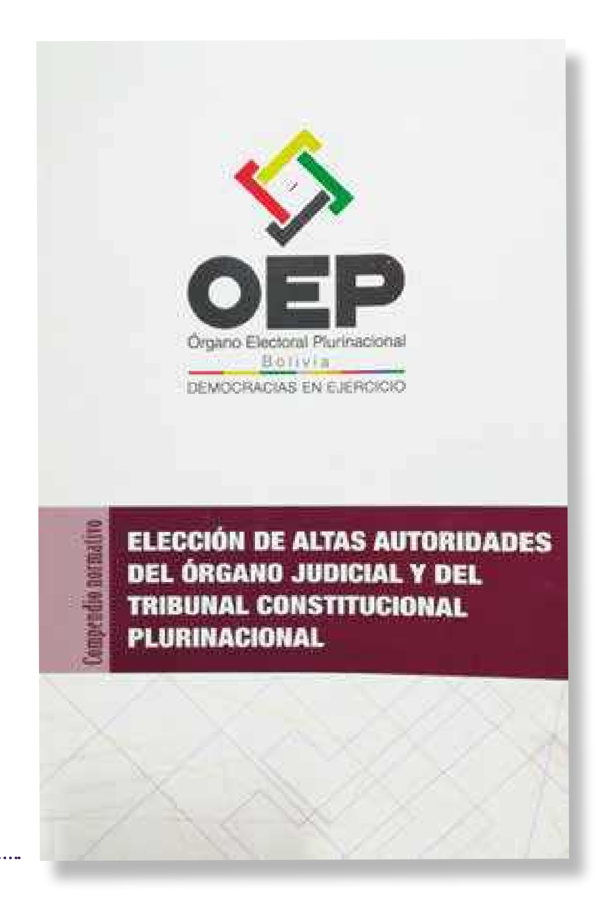
Se presenta 11 hitos que forman parte esencial del devenir histórico en la vida democrática del país, el juego consiste en responder todas las preguntas formuladas en las páginas pares, a partir de los hechos históricos descritos. De esta forma se brinda una guía útil de lugares y hechos relevantes para la historia de la democracia en Bolivia.

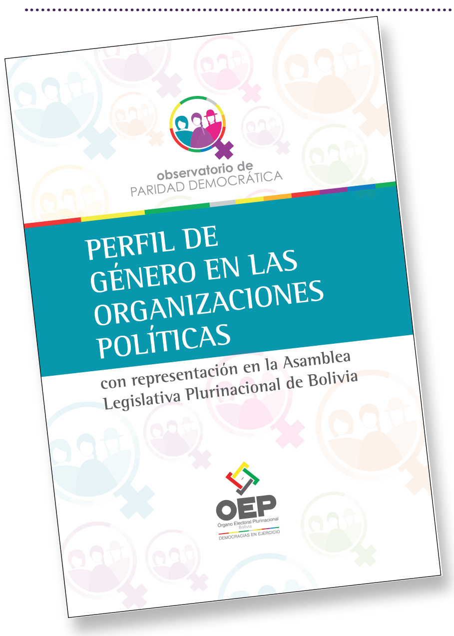
PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

Órgano Electoral Plurinacional (2017). *Compendio normativo para la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional 2017*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional, pp. 334.

Este documento busca ser una herramienta útil y oportuna de consulta para la ciudadanía –en el marco del derecho a la información y comunicación– sobre las reglas que amparan este proceso electoral.

En el texto se incluye: la Constitución Política del Estado, la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley N° 026 del Régimen Electoral, compatibilizada con la Ley N° 929 y la Ley N° 960. Asimismo, se han incluido instrumentos específicos como el Reglamento para las Elecciones de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional; el Reglamento de Difusión de Méritos e Información para la Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional; y el Reglamento para la Elaboración y Difusión de Estudios de Opinión en Materia Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato. Todos ellos elaborados en el Tribunal Supremo Electoral.





Días Carrasco Marianela (2017). *Perfil de género en las organizaciones políticas con representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional - ONU Mujeres - Embajada de Suecia en Bolivia - AECID - IDEA Internacional, pp. 101.

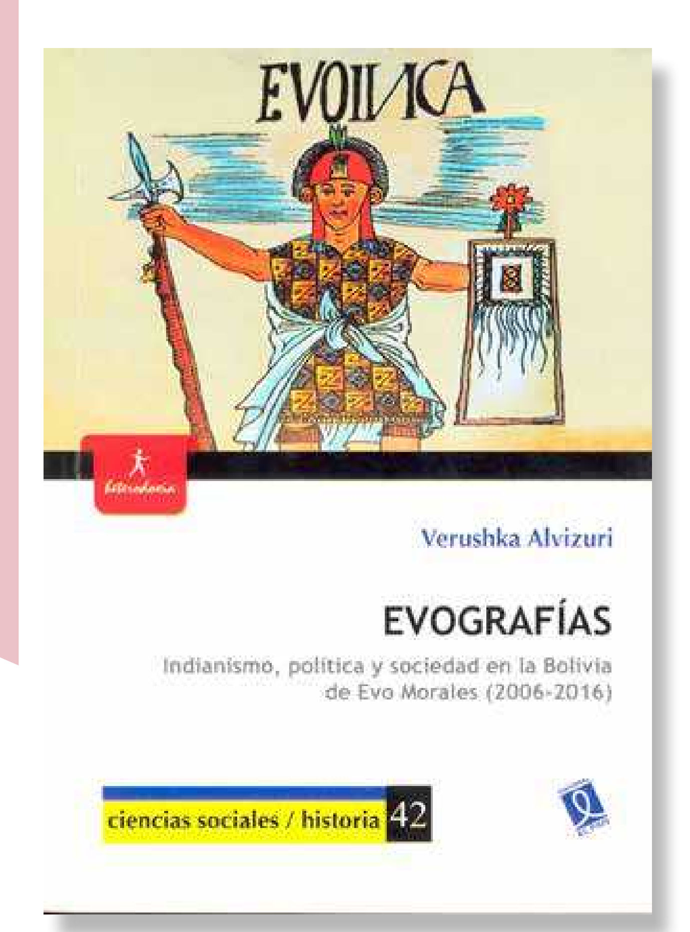
Esta investigación genera un detallado acercamiento a las características de la participación política de las mujeres en la democracia interna de las organizaciones políticas. Esto se realizó a través de la identificación del "perfil de género" dentro de las principales organizaciones políticas con actual representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional. El "perfil de género" se genera a partir de información cualitativa respecto a la estructura orgánica, los contenidos de los programas, sus normativas internas y las acciones en torno a la participación, derechos de las mujeres y violencia política.

Brockmann Quiroga, Erika (2017). *Perfil de género y de paridad en las organizaciones políticas del ámbito departamental y municipal*. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional - IDEA Internacional - Embajada de Suecia en Bolivia - AECID, pp. 165.

Este estudio perfila indicadores para evaluar el compromiso paritario de quince agrupaciones ciudadanas de alcance subnacional con presencia en las Asambleas Legislativas Departamentales y concejos municipales de capitales de 8 de 9 departamentos en las elecciones de 2015. Se evidencia que los estatutos y programas de gobierno tienen una aproximación genérica a postulados de equidad de género y a la igualdad de derechos, aunque no necesariamente se reflejan en la dinámica real de las organizaciones.



PUBLICACIONES NACIONALES



Alvizuri, Verushka (2017). *Evografías. Indianismo, política y sociedad en la Bolivia de Evo Morales (2006-2016).* Santa Cruz de la Sierra: El País, pp. 108.

La autora estudia la reivindicación de la indianidad en nuestro país a partir de la ascensión al poder del primer Presidente indígena en 2006. Divide su libro en dos partes, en la primera hace una presentación, realiza algunas reflexiones historiográficas y epistemológicas sobre el estudio del indianismo y las figuras históricas de la indianidad en Bolivia. La segunda está compuesta por cinco artículos, en los que hace referencia a diferentes momentos anecdóticos del presidente Evo Morales, analizados desde la mirada de la historia boliviana contemporánea.

Alvizuri busca comprender cómo se fabrican los conceptos de indianidad, para ello usa varias herramientas para su reflexión, extrapola consideraciones sobre la historiografía del género y de los conceptos, toma en cuenta algunas categorías de las teorías de la etnicidad, y hace una distinción entre categorías prácticas y analíticas en torno a estos conceptos.

Fraco, Daniena; De Marchi, Bianca y Gómez, Noelia (2017). *Mujeres bolivianas: desde el Parlamento hasta la Asamblea Legistaliva Plurinacional* (Vol. 1 y 2). La Paz: CIS - ONU Mujeres, pp. 562.

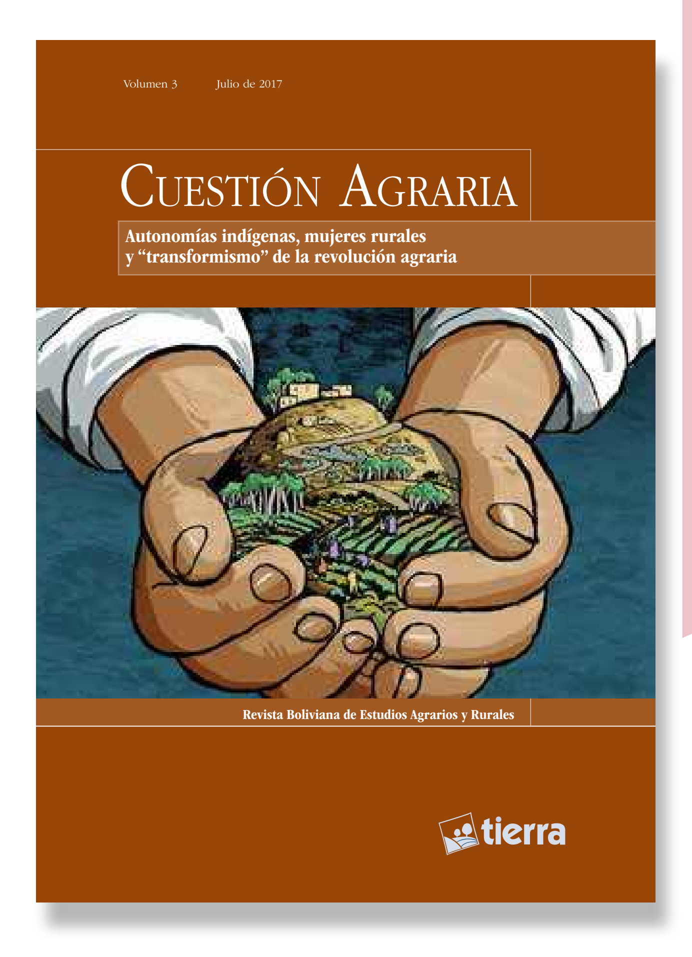
Esta investigación auspiciada por el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de la Vicepresidencia del Estado y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) aborda el complejo proceso de conformación de la Asamblea Legislativa en Bolivia bajo el horizonte de la paridad de género, los derechos políticos de las mujeres y la igualdad sustantiva.

El trabajo está compuesto por dos volúmenes, el primero escrito por la investigadora Daniela Franco analiza las insurgencias femeninas hacia el epicentro del poder en Bolivia en los Siglos XX y XXI mediante una reconstrucción de sus luchas, su intervención política-legislativa y en la Asamblea Constituyente; el segundo volumen analiza la paridad y diversidad en la escena legislativa actual mediante un análisis de la situación de mujeres y hombres asambleístas –con raíces culturales, identidades y reivindicaciones diversas– y las condiciones para el ejercicio de su autoridad, a cargo de las investigadoras Noelia Gómez Téllez y Bianca De Marchi Moyano.



PUBLICACIONES NACIONALES

Tierra (2017). Revista *Cuestión Agraria* N° 3. *Autonomías indígenas, mujeres rurales y "transformismo" de la revolución agraria*. La Paz: Tierra (Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria), pp. 186.



En el tercer número de la revista *Cuestión Agraria* se aborda el tema de la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) y la Reforma Agraria, donde se identifica avances, contradicciones, limitaciones e implementación en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y de las propuestas de transformación de la tenencia equitativa de la tierra productiva.

En cuanto a las autonomías, se hace hincapié en lo moroso de los procedimientos jurídicos y la ausencia de señales políticas de estos procesos al establecer la Ley Marco de Autonomías una serie de requisitos y procedimientos excesivamente complejos y desgastantes; por otra parte, la emergencia de tensiones, pugnas y luchas internas que en algunos casos paralizaron la redacción de los estatutos hasta llegar a su abandono. Por tanto, concluyen aunque en forma preliminar que el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y campesinos no abre caminos expeditos para la reconstrucción de la autonomía indígena ni resuelve por sí mismo la violencia política y económica que subordina a los pueblos.

Respecto a la Reforma Agraria, uno de los aspectos importantes es el proceso de saneamiento y titulación de tierras, que ha privilegiado la copropiedad de las pequeñas propiedades familiares a nombre de las mujeres y los hombres, sin embargo, el empoderamiento de las mujeres no ocurre en forma automática con la titulación de tierras.

María Teresa Zegada | George Komadina

El intercambio político

indígenas | campesinos

en el Estado Plurinacional

CERES | plural editores

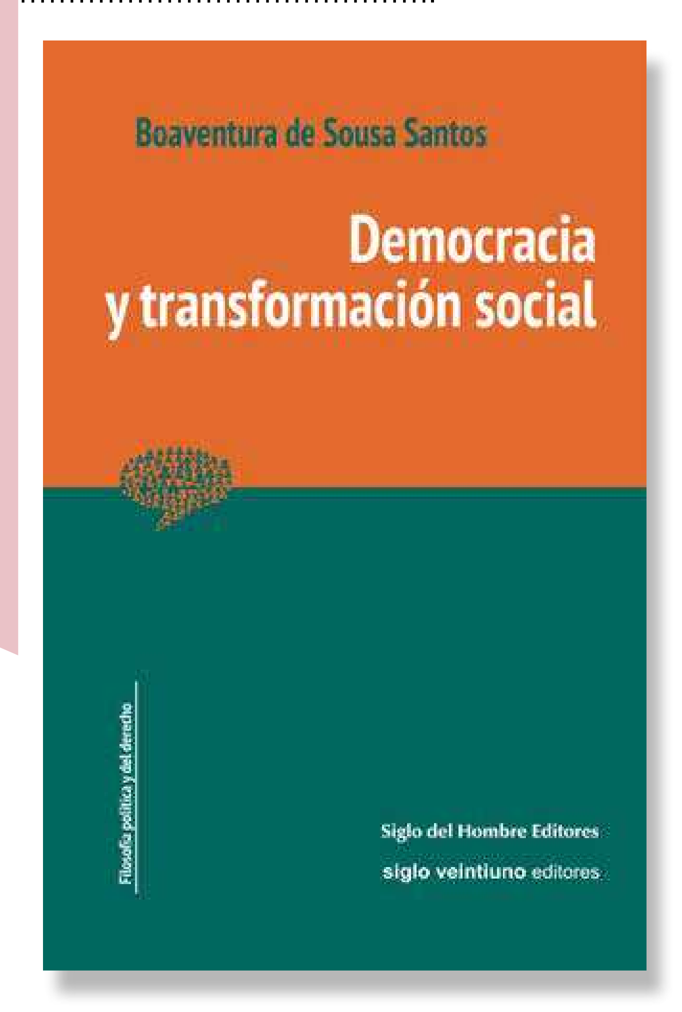
Zegada, María Teresa y Komadina, George (2017). *El intercambio político. Indígenas/campesinos en el Estado Plurinacional*. La Paz: CERES, Plural.

El libro hace un recuento de las relaciones entre gobiernos y organizaciones sociales indígenas/campesinas, con particular énfasis en algunos hitos, para explicar cómo se han transformado estas relaciones y cómo se ejercen en el Estado Plurinacional, también con sus matices en el proceso de construcción de la plurinacionalidad como parte del proyecto político del MAS. El entramado de relaciones es ampliamente estudiado para identificar los factores y actores que hacen a los secretos de los vínculos que soportan un poder político, modulado por una *política de intercambio*, concebida como un sistema de acción colectiva basada en la transacción de bienes materiales y simbólicos.

Este análisis también hace una contribución a la teorización de los procesos políticos contemporáneos a partir de la reconfiguración de los sujetos que soportan estructuras de poder que ya no son los tradicionales partidos políticos, abre paso a nuevos conceptos y deja entrever la urgencia de generar nuevas investigaciones con enfoques atípicos de la ciencia política.

bibliofilia

PUBLICACIONES INTERNACIONALES



Santos, Boaventura de Sousa (2017). *Democracia y transformación social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Siglo XXI, pp. 304.

Desde una mirada del pasado, presente y futuro, el libro aborda la realidad política y social de varios países, en su mayoría latinoamericanos. Se afirma que vivimos en una constante sensación de crisis, en la que el miedo y la desesperanza de superación están generando incertidumbre, lo que nos ha llevado a que en vez de explicar la crisis, expliquemos todo por medio de ella. También se sostiene que el poder está siendo ejercido en exceso y de forma impune, llegando a vulnerar, y hasta poner en riesgo, la vida de las personas. A todo esto se suma la difusión de la idea de que las instituciones no son capaces de cumplir las funciones para las que fueron creadas, lo que lleva a que las personas entren en un estado de temor que a la larga puede convertirse en violencia.

Todo esto desemboca en una sensación de un orden mal disfrazado de caos que, por repetido, parece el único posible. Por ende, nuestra época es de incertidumbre y es tan importante mirar hacia el futuro como hacia el pasado.

Guillén, Diana; Monsiváis Carrillo, Alejandro (Coord.) (2017). *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 404.

Esta publicación reúne los puntos de vista de especialistas mexicanos en torno a la confianza de la ciudadanía en el sistema político de México. Se muestra cómo en los últimos años se ha incrementado el descontento, que se ha traducido en el desapego y en diversas expresiones de protesta por parte de la ciudadanía hacia el deteriorado sistema político.

En los 15 artículos que componen el libro, se aborda desde distintos puntos de vista la legitimidad democrática, por ejemplo, se analiza la cultura de la legalidad y de la corrupción en México, la calidad institucional desde la mirada de la opinión pública, el desempeño de la democracia, las capacidades estatales frente a los desafíos sociales y las controversias políticas en los discursos del gobierno y de los intelectuales. Todo esto apuntando a alcanzar el gran desafío de la restauración de la legitimidad del régimen político y de las instituciones democráticas de este país.



Bianchi, Matías (Comp.) (2017). *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina*. Buenos Aires: Asuntos del Sur – Democracia en Red, pp. 432.



El texto es una compilación de artículos de intelectuales de distintos países latinoamericanos que trabajan en el ámbito de la innovación política desde distintas miradas. Entendiéndola como la herramienta para la construcción de una sociedad abierta, basada en la convivencia, en la que la libertad de las personas, la paz, la protección y la defensa de los más débiles sean los valores ordenadores.

En este libro se discute sobre distintos ámbitos donde se disputa el poder, desde los medios de comunicación, la gestión de recursos naturales, la gobernanza de internet, derechos digitales, la paridad de género, hasta los modelos de organización del poder territorial y la política como en tecnología. En definitiva, innovar en política es poder recuperarla para que todas y todos tengan el derecho y la capacidad de construir las sociedades en las que queramos vivir.

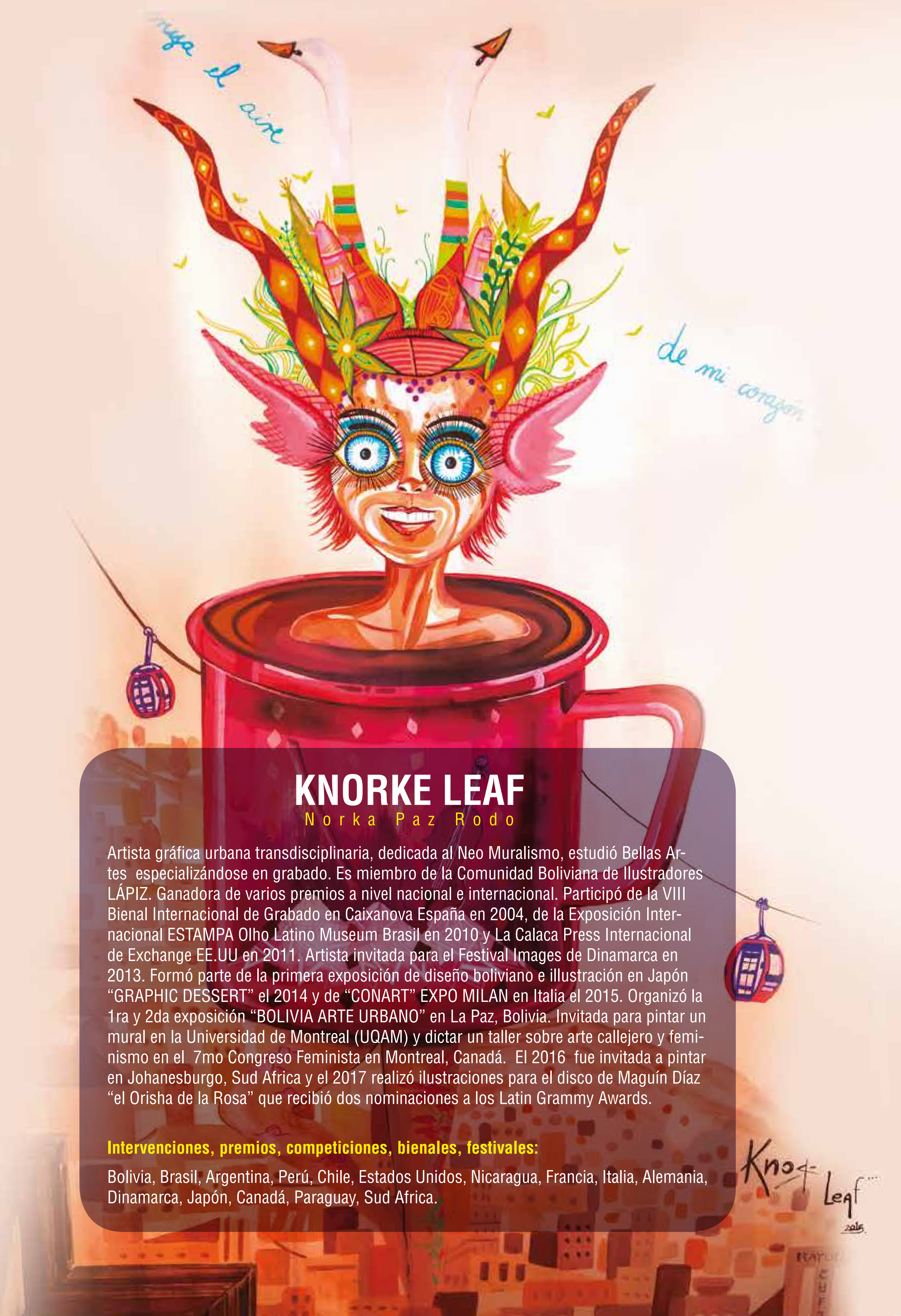
La tesis del libro es que los síntomas de agotamiento de la política en el siglo XXI son notorios, en tanto los liderazgos tradicionales, los partidos y las instituciones públicas progresivamente van perdiendo legitimidad social. Los jóvenes constituyen el sector donde esta insatisfacción se hace más presente en nuestra región y la ciudadanía en general expresa su preferencia por los canales no institucionales para manifestar su disconformidad respecto a las falencias de la democracia representativa y liberal. Por lo tanto, se necesita recuperar la política



Santos, Boaventura de Sousa (2017). *Justicia entre saberes. Epistemología del sur contra el epistemicidio*. Madrid: Ediciones Morata S.L., pp. 340.

La pretensión de Boaventura de Sousa Santos en este texto es superar la tradición crítica eurocéntrica. En sus rigurosas líneas argumentales subyacen tres ideas básicas:

1) La comprensión del mundo excede con mucho la comprensión occidental; 2) No hay justicia social global sin justicia cognitiva global; 3) Las transformaciones emancipadoras en el mundo pueden seguir gramáticas y guiones distintos a los desarrollados por la teoría crítica occidental. “Una obra de éxito, desconcertante y juiciosa. ¿En qué medida el Norte global sigue siendo Occidente? ¿Y hasta qué punto el viejo Oeste sigue siendo sólo un Norte? No son solo cuestiones geopolíticas, sino también cuestiones epistemológicas cuya resolución a nivel de prácticas, disciplinas, experiencias y afectos conformará una nueva Humanidad en un nuevo espacio. Una crítica original y oportuna. La combinación que Santos realiza de sus múltiples campos de investigación es impresionante” (Etienne Balibar, Université Paris-Nanterre)



KNORKE LEAF

Norka Paz Rodo

Artista gráfica urbana transdisciplinaria, dedicada al Neo Muralismo, estudió Bellas Artes especializándose en grabado. Es miembro de la Comunidad Boliviana de Ilustradores LÁPIZ. Ganadora de varios premios a nivel nacional e internacional. Participó de la VIII Bienal Internacional de Grabado en Caixanova España en 2004, de la Exposición Internacional ESTAMPA Olho Latino Museum Brasil en 2010 y La Calaca Press Internacional de Exchange EE.UU en 2011. Artista invitada para el Festival Images de Dinamarca en 2013. Formó parte de la primera exposición de diseño boliviano e illustración en Japón “GRAPHIC DESSERT” el 2014 y de “CONART” EXPO MILAN en Italia el 2015. Organizó la 1ra y 2da exposición “BOLIVIA ARTE URBANO” en La Paz, Bolivia. Invitada para pintar un mural en la Universidad de Montreal (UQAM) y dictar un taller sobre arte callejero y feminismo en el 7mo Congreso Feminista en Montreal, Canadá. El 2016 fue invitada a pintar en Johanesburgo, Sud Africa y el 2017 realizó ilustraciones para el disco de Maguín Díaz “el Orisha de la Rosa” que recibió dos nominaciones a los Latin Grammy Awards.

Intervenciones, premios, competiciones, bienales, festivales:

Bolivia, Brasil, Argentina, Perú, Chile, Estados Unidos, Nicaragua, Francia, Italia, Alemania, Dinamarca, Japón, Canadá, Paraguay, Sud Africa.



Información sobre el OEP transparente, oportuna y sin intermediación



fuentedirecta.oep.org.bo



 @TSEBolivia

 Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

 www.youtube.com/OEPTSEBolivia

 fuentedirecta.oep.org.bo
(periódico digital del OEP)

http://atlaselectoral.oep.org.bo.

www.oep.org.bo

Estado Plurinacional de Bolivia

Distribución gratuita